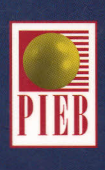
INVESTIGACIÓN

LOS CICLOS RECIENTES EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)

Horst Grebe López

Mauricio Medinaceli Monrroy
Rodrigo Fernández Ortiz
Cristina Hurtado de Mendoza





Los ciclos recientes en la economía boliviana

Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)

Los ciclos recientes en la economía boliviana

Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)

Horst Grebe López
Mauricio Medinaceli Monrroy
Rodrigo Fernández Ortiz
Cristina Hurtado de Mendoza Carranza





Programa
de Investigación
Estratégica en Bolivia



La Paz, 2012

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos y del Instituto Prisma.

Horst Grebe López
Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989 – 2009) / Horst Grebe López; Mauricio Medinaceli Monrroy; Rodrigo Fernández Ortiz; Cristina Hurtado de Mendoza Carranza. -- La Paz: Instituto PRISMA; Embajada del Reino de los Países Bajos; Fundación PIEB, 2012.
xx ; 132 p. ; grafs.;cuads. : 23 cm. -- (Serie Investigación)

D.L.: 4-1-1389-12
ISBN: 978-99954-57-37-2 : Encuadernado

CICLOS ECONÓMICOS / ANÁLISIS DE CICLOS DE LARGA DURACIÓN / ECONOMÍA – BOLIVIA / TENDENCIAS / INVERSIONES / INVERSIONES PÚBLICAS / INVERSIONES PRIVADAS / INVERSIONES EXTRANJERAS / INGRESO / EMPLEO / EXPORTACIONES / IMPORTACIONES / COMERCIO EXTERIOR / PRECIOS / MERCADO / CAPITAL / POLÍTICA FISCAL / REFORMA ECONÓMICA / POLÍTICA ECONÓMICA / SISTEMAS ECONÓMICOS / CRECIMIENTO ECONÓMICO / MACROECONOMÍA / SISTEMA POLÍTICO / SISTEMA ELECTORAL / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / RECONVERSIÓN PRODUCTIVA / CADENAS PRODUCTIVAS / DESARROLLO INSTITUCIONAL / MATRIZ INSUMO PRODUCTO /

1. título **2.** serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Edificio Torre Lydia. Piso 2. Oficina 201
Calle 21 Calacoto 8227
Teléfono: 2799673
Fax: 2117326
Correo electrónico: inprisma@entelnet.bo / institutoprisma@gmail.com
Pagina web: www.institutoprisma.org
La Paz, Bolivia

Edición: Mónica Navia
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Dalia Nogales
Fotografía de portada:
Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Índice de gráficas

Índice de cuadros

Índice de CD anexo

Presentación

Existe coincidencia entre especialistas en la economía boliviana sobre los magros resultados del desarrollo nacional y regional en los últimos veinte años, que se reflejan en el débil crecimiento económico en el largo plazo, niveles elevados de pobreza, bajos niveles de productividad, asimetrías regionales, desbalance urbano y rural, escasa inversión privada, entre otros aspectos.

Con el objetivo de contribuir con información, datos y propuestas para superar los problemas identificados, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, ejecutó la convocatoria de investigación "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)".

En el marco de esta iniciativa, desarrollada en la gestión 2011, seis equipos de investigación compuestos por 17 economistas de reconocida trayectoria, investigaron e identificaron los factores económicos e institucionales y las articulaciones público privadas por las cuales el país y sus regiones tuvieron un débil desarrollo en las últimas dos décadas; y formularon propuestas viables y prácticas de escenarios de políticas tendientes a mejorar los resultados del desarrollo económico y productivo en Bolivia.

Las investigaciones estuvieron orientadas a estudiar temas como la descentralización fiscal, la suficiencia y eficacia de la inversión pública y privada, la transformación productiva con equidad, los ciclos económicos recientes en la economía boliviana, los factores

que limitan el crecimiento y el desarrollo; y las finanzas públicas y su articulación con el desarrollo nacional y regional. Como resultado del trabajo realizado se cuenta con estados del arte sobre cada temática; estudios de base de la economía boliviana y de las regiones; bases de datos que facilitarán la ejecución de nuevos estudios a nivel regional y sectorial; y pautas teóricas y metodológicas que pueden ser usadas en la discusión de políticas públicas.

En esta oportunidad, es grato presentar las seis investigaciones cuya ejecución y publicación cuenta con la participación de prestigiosas instituciones:

- *Factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo en Bolivia. Análisis nacional y regional (1989-2009)* de Carlos Gustavo Machicado (coordinador), Osvaldo Nina y Luis Carlos Jemio, y el apoyo del Instituto de Estudios Avanzados para el Desarrollo (INESAD);
- *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* de Gover Barja (coordinador), Sergio Villarroel y David Zavaleta, y el respaldo de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana;
- *Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macro y microeconómico (1989-2009)* de Rubén Ferrufino (coordinador), Iván Velásquez y Marco Gavincha, y el apoyo de la Fundación Milenio;
- *La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)* de Alfredo Seoane y Fernanda Wanderley, con el respaldo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA);
- *Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)* de Horst Grebe (coordinador), Mauricio Medinaceli, Franklin Fernández y Cristina Hurtado de Mendoza, y el apoyo del Instituto PRISMA; y
- *Comportamiento de las finanzas públicas. Impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)* de Rodney Pereira (coordinador), Ernesto Sheriff y Valeria Salinas.

La Fundación PIEB felicita a los investigadores por la calidad de sus aportes y agradece el apoyo y la participación de las instituciones que acompañaron este proceso. Estamos seguros que los valiosos resultados de las seis investigaciones y sus propuestas, contribuirán al trabajo de tomadores de decisiones, instituciones de desarrollo, investigadores y sociedad civil.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Cuando el Dr. Horst Grebe me invitó a escribir el prólogo del trabajo de investigación del cual es coordinador en el marco de la convocatoria del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009", acepté de inmediato porque ambos compartimos el interés de contribuir para que el país encuentre la forma de mejorar su desempeño económico y disminuya sus niveles de inequidad y pobreza extrema. Sin lugar a dudas, la presente investigación coadyuvará en el debate sobre esta temática.

El equipo coordinado por Horst Grebe, quien es Doctor en Economía y fue Ministro de Estado en las carteras de Trabajo y Desarrollo Laboral, Minería y Metalurgia y Desarrollo Económico, está compuesto por tres profesionales: Mauricio Medinaceli, economista graduado de la Universidad Católica Boliviana, con estudios de postgrado en Chile y Alemania, quien fue Ministro de Energía e Hidrocarburos y, al igual que el Dr. Grebe, tiene experiencia en la gestión pública; Rodrigo Fernández Ortiz, quien es licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Nuestra Señora de La Paz y de la carrera de Comunicación Social de la Universidad Mayor de San Andrés y es Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado en Chile y de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Finalmente, Cristina Hurtado de Mendoza Carranza, quien es licenciada en economía de la Universidad Católica Boliviana. Por lo tanto, se trata de un equipo que posee un extraordinario potencial para la elaboración de la investigación titulada "Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)",

ya que reúne a profesionales con formación económica, política y experiencia gubernamental.

Tal como señalan los investigadores en la introducción del trabajo, pretendían que "la pregunta sobre las causas del desempeño económico insuficiente, planteada en la convocatoria del PIEB, recibiera un tratamiento multidisciplinario, apropiado para examinar la complejidad de determinaciones que influyeron sobre el desarrollo insatisfactorio de la economía boliviana en las últimas dos décadas". Aclarando, sin embargo, que los autores están conscientes de que "en futuras investigaciones deberá intensificarse el esfuerzo de sincronización entre las tres trayectorias de análisis: la perspectiva estructural-histórica, el enfoque institucional y el modelo empírico".

No cabe duda que una de las debilidades de la mayoría de los economistas es que olvidan que las instituciones políticas son las que definen a las instituciones económicas que operan en los países a lo largo de su historia y, la debilidad de los politólogos es que pierden de vista que son las instituciones económicas las que determinan el tipo de desarrollo que tienen los países. Por esta razón, la recomendación de los autores del documento sobre la orientación de futuras investigaciones es absolutamente pertinente, ya que, como postula la economía institucional, el crecimiento económico no tiene mucho que ver con la geografía, la ignorancia o la cultura, sino más bien con las reglas de juego que se establecen en un país para crear instituciones inclusivas, representativas, plurales y con un poder político centralizado, aunque no omnipotente, capaz de garantizar los derechos propietarios. Vale decir, el uso y disfrute emergente de la propiedad de los activos, que es la única forma por la cual los individuos tienen incentivos para invertir, lo que asegura la competencia entre los diferentes actores económicos y políticos. Como diría Schumpeter (1942), que permita la "destrucción creativa"; que minimice las barreras de ingreso y salida del mercado; que incentive la innovación, la educación, el ahorro, la inversión y la existencia de instituciones que garanticen la libertad, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el cumplimiento de los contratos.

En el primer capítulo, los investigadores plantean los cambios que se están dando en el sistema económico internacional desde el

año 2008, deben ser interpretados como una crisis estructural de la globalización sin gobernanza que se ha expresado muy rápidamente en movilizaciones que cuestionan el estilo de gobernar que ha prevalecido hasta ahora. Con relación a América Latina, señalan que su desempeño económico es motivo de controversia, que el crecimiento de sus exportaciones no se traduce en impulsos dinámicos capaces de alcanzar los niveles de crecimiento de las economías asiáticas y que el desigual reparto de la riqueza, el ingreso y las oportunidades están generando problemas de cohesión social. A su vez, reiteran la importancia que tiene el desempeño económico de Brasil para la región en general y para Bolivia en particular.

Esta última afirmación es una de las claves para entender el crecimiento actual y futuro de Bolivia. Como se evidencia en las conclusiones del segundo capítulo, el contrato de venta de gas a Brasil ha sido fundamental en el desempeño económico del país, tanto en términos de crecimiento, como de estabilidad macroeconómica, que se han logrado gracias a los ingresos fiscales generados por la exportación de gas y que permiten mantener un equilibrio fiscal razonable. Aunque no solamente se trata del gas, sino también del desarrollo de la agricultura comercial, que es el principal motor de las exportaciones no tradicionales del oriente boliviano, debido a la ampliación de la frontera agrícola de la soya y el girasol, como resultado de las masivas inversiones y de la transferencia tecnológica de parte de los empresarios brasileños. Es decir, que más del 50% del valor de las exportaciones bolivianas están relacionadas directa o indirectamente con Brasil.

Efectivamente, en el segundo capítulo, los investigadores elaboran dos hipótesis de trabajo. La primera es que "el ciclo de expansión observado en la década de los noventa se explica, en gran parte, por las exportaciones de productos no tradicionales, en particular aquellos del sector agroindustrial además de un importante crecimiento de la inversión extranjera". La segunda hipótesis establece que "el segundo ciclo de expansión, de los últimos años, se explica por un *boom* de los precios de los minerales y gas natural, asociado al contrato de exportación de gas natural al Brasil, así como a la demanda internacional de minerales".

Una interesante observación que realizan los investigadores está relacionada con el riesgo político, y señalan que "las incertidumbres políticas, jurídicas y de tipo institucional afectan curiosamente en Bolivia en mayor medida a los nacionales que a los extranjeros", ya que mientras la inversión nacional para fines prácticos está estancada, existe cierto dinamismo en la inversión extranjera. En mi criterio, esto se debe a que, desde el punto de vista de la teoría financiera de la diversificación de riesgo, los montos invertidos por las empresas multinacionales, principalmente en los rubros de la minería y los hidrocarburos, son poco significativos y, en algunos casos, irrelevantes como porcentaje de su patrimonio, mientras que las expectativas de rentabilidad pueden ser atractivas. Éste no es el caso de los inversionistas nacionales, que, dependiendo de la magnitud de un proyecto, podrían arriesgar la totalidad de su patrimonio.

La preocupación de los autores abre —hacia el futuro— un campo de investigación significativo, como es el determinar a cuánto podría haber alcanzado la inversión extranjera y nacional en condiciones de estabilidad institucional, como resultado de la existencia de instituciones inclusivas y plurales y, cómo se reflejaría ese aspecto en el desempeño económico y en la distribución del ingreso. Por otra parte, sería interesante comparar los flujos de la Inversión Directa Extranjera (IDE) a Bolivia, con los de los países vecinos. Definitivamente, la inversión es uno de los componentes más importantes para explicar el desarrollo económico de los países. El alcance del monto y su ejecución dependerán, en gran medida, del tipo de institucionalidad con el que cuenta un país.

En el tercer capítulo, se presenta un resumen sobre algunas de las transformaciones institucionales realizadas antes del gobierno de Evo Morales, así como de aquellas implementadas en los ámbitos político y económico por el gobierno actual. Se afirma que "buena parte de los problemas de la institucionalidad boliviana tiene su origen en el modo de ser, de pensar, es decir, en las actitudes y costumbres interiorizadas; por eso el verdadero cambio que requiere el país, sin por eso desmerecer la importancia de la arquitectura institucional, es el 'cambio cultural'". Indudablemente, ésta es una afirmación controversial, porque, como señalan Acemoglu y Robinson (2012), "…las normas sociales relacionadas con la cultura son importantes y, eventualmente, son difíciles de cambiar, y muchas veces explican las

diferencias institucionales, aunque no son suficientes para explicar las diferencias en la prosperidad de los países…".

Por otra parte, los investigadores plantean que "es conveniente transitar hacia un modelo institucional donde, en términos de desarrollo, ni el Estado ni el mercado son suficientes por separado, sino que se busca una síntesis que vaya más allá de los planteamientos doctrinales y que articule más y mejor Estado, con más y mejor mercado". Este planteamiento me recuerda algo que he venido sosteniendo hace mucho tiempo, sobre la necesidad de un modelo institucional que incentive al sector privado para que invierta en todos aquellos sectores que tienen potencial de rentabilidad económico-financiera y que el Estado lo haga en todos aquellos sectores que, aunque no son rentables, tienen un elevado rendimiento social, como es la educación, la salud, la infraestructura, la promoción de la investigación así como el desarrollo y el fomento de la innovación.

Desde el punto de vista de la economía institucional, como algunos venimos insistiendo, el modelo sugerido por los investigadores debería cubrir cuatro grandes grupos de instituciones. El primero corresponde a la seguridad jurídica, los derechos propietarios y la capacidad de hacer cumplir los contratos. El segundo grupo es el referido a la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos con el fin de garantizar la estabilidad, lo que supone la autonomía del Banco Central para ejercer la política cambiaria, monetaria y los mecanismos correspondientes que aseguren la disciplina fiscal. Un tercer grupo institucional tiene que ver con la necesidad de regular el mercado, especialmente, para garantizar la competencia y el funcionamiento adecuado de los monopolios naturales. Finalmente, pero no por ello es menos importante, la creación de instituciones que generen las redes de seguridad como la seguridad social y el seguro de desempleo, por citar algunos ejemplos.

En el cuarto capítulo, se plantean algunos escenarios posibles considerando la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, la generación de empleo, la evolución del Índice *Gini* y la pobreza, a partir de un incremento del 1% de las exportaciones en distintos sectores de la economía. Las conclusiones a las que llegan los investigadores son: los sectores que generan más crecimiento no son los

que generan más empleo; el sector industrial es el que tiene mayor impacto multiplicador tanto en lo económico como en lo social; si las mejoras en el sector campesino generan inflación, los índices globales de pobreza no disminuyen; si Bolivia desea crecer al 7,5% no sólo requiere abrir los mercados de exportación sino también tiene que triplicar la productividad de la mano de obra en el país.

En el quinto capítulo, se formulan propuestas indispensables de políticas públicas, partiendo de las metas económico-sociales que se deberían alcanzar en los próximos años, antes de que Bolivia llegue al bicentenario de su fundación, tales como la disminución de la pobreza en un 50%; la erradicación de la pobreza extrema; lograr la nutrición suficiente de toda la población; eliminar el narcotráfico y disminuir en un 50% la informalidad en el mercado laboral, entre otras metas.

En síntesis, se trata de una investigación que ha cumplido con el objetivo que se propuso y es una muestra de que la investigación económica multidisciplinaria no sólo es posible, sino que es extremadamente necesaria. La investigación con equipos multidisciplinarios es adecuada para identificar objetivos de política económica y social y sugerir el tipo de institucionalidad que le garantice a la población boliviana la inclusión y la pluralidad. Sólo así se podrá consensuar la creación de instituciones económicas y políticas que permitan mayores tasas de crecimiento, una distribución justa y equitativa del ingreso y protección a aquellos bolivianos que por razones de mercado, de edad o de salud atraviesan situaciones de vulnerabilidad. Pero aún más importante, se trata de una investigación que plantea nuevas interrogantes y temas de investigación que se deberían encarar a la brevedad posible, en la búsqueda de un camino que le asegure a Bolivia el crecimiento con equidad, estabilidad y democracia.

Herbert Müller Costas
Ingeniero Industrial con maestría en
administración de negocios*

* Fue Presidente del Banco Central de Bolivia, Ministro de Energía e Hidrocarburos y Ministro de Hacienda. Actualmente es Presidente de Müller & Asociados.

Introducción

El texto que sigue es el resultado de la investigación realizada por un equipo de profesionales coordinado por el Instituto PRISMA, que llevó a cabo sus actividades de acuerdo con los términos de referencia establecidos por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) en la convocatoria "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional".

La composición del equipo académico respondió al criterio de combinar diferentes experiencias profesionales, perspectivas metodológicas y disciplinas de especialización. De esta manera se buscó que la pregunta sobre las causas del desempeño económico insuficiente, planteada en la convocatoria del PIEB recibiera un tratamiento multidisciplinario, apropiado para examinar la complejidad de determinaciones que influyeron sobre el desarrollo insatisfactorio de la economía boliviana en las últimas dos décadas.

Dicha combinación de enfoques interpretativos caracteriza la tarea realizada y sus resultados. Estos últimos corroboran la pertinencia de analizar la economía boliviana mediante la utilización de varios instrumentos analíticos. Conviene dejar establecido, sin embargo, que los autores están conscientes de que en futuras investigaciones deberá intensificarse el esfuerzo de sincronización entre las tres trayectorias de análisis: la perspectiva estructural-histórica, el enfoque institucional y el modelo empírico.

En esta publicación se incluyen los resultados de la investigación sobre los ciclos económicos, las modificaciones institucionales, así como los resultados del modelo de análisis cuantitativo, que se ha

elaborado expresamente para contar con una herramienta de análisis del desempeño desagregado de la economía boliviana. Con base en dicha matriz de insumo-producto ha sido posible realizar algunas extrapolaciones en un horizonte largo de tiempo, sobre la base de determinados supuestos, que configuran escenarios posibles. Esta metodología ha demostrado sus bondades analíticas y su utilidad para formular propuestas de políticas públicas. Se reconoce no obstante que es preciso afinar los supuestos y parámetros a fin de que el modelo proporcione todo su potencial de análisis económico en futuras iniciativas de investigación.

Las conclusiones más relevantes de la investigación corroboran, primero, que por encima de las modificaciones institucionales internas es la circunstancia internacional la que determina en última instancia los resultados económicos internos. Una segunda conclusión importante se refiere a que la ortodoxia conceptual de las políticas públicas es menos relevante que la concertación efectiva entre los actores públicos y privados. Tercero: también tiene importancia el grado en que las diferentes cadenas de valor explican la generación de productos, ingresos y empleo. Dicho de otra manera, la profunda heterogeneidad de la economía boliviana impide la difusión de efectos multiplicadores y la generación de sinergias entre sectores y regiones, a menos que se establezcan mecanismos y acomodos eclécticos de concertación entre agentes económicos con diversas dimensiones, rasgos organizativos y prácticas de negociación.

El texto se inicia con una reflexión sobre los principales cambios y tendencias internacionales que se despliegan desde el inicio de la crisis global a mediados de 2008.

El capítulo segundo está dedicado a la presentación de las diversas manifestaciones de los ciclos económicos en las esferas de la inversión, el empleo, los ingresos, el comercio exterior, los resultados fiscales y la dinámica de los precios de las diferentes actividades económicas y sus mercados.

El tercer capítulo contiene la descripción de las transformaciones institucionales desplegadas en las dos décadas pasadas, poniendo

énfasis en los aspectos políticos y económicos que han sido los que han registrado mayores cambios.

El cuarto capítulo comprende la presentación de cuatro escenarios hipotéticos con miras a establecer los resultados agregados de la vigencia de determinados supuestos de desempeño, que permiten determinar las condiciones de un mejoramiento sostenido de los resultados económicos en términos de crecimiento y empleo.

En el quinto capítulo se presentan algunas propuestas de políticas públicas orientadas a alcanzar metas y objetivos que parecen razonables en cuanto a compromisos de los actores estratégicos en un horizonte de mediano plazo.

El último capítulo contiene las conclusiones más importantes de la investigación realizada.

El documento incluye, por último, cinco anexos, cuatro de los cuales se refieren al modelo cuantitativo y el último a los indicadores de medición de la calidad institucional. Tres de estos anexos se encuentran en el disco compacto que acompaña esta publicación.

CAPÍTULO I

El contexto internacional y regional

La economía boliviana forma parte de la periferia sudamericana de la economía mundial. Sin llegar al extremo de afirmar que las determinaciones externas constituyen las únicas causas eficientes del desarrollo económico interno, hay un cúmulo de evidencias que demuestran el carácter dependiente del proceso de acumulación y reproducción de la economía de Bolivia.

Una interpretación de esta naturaleza trae consigo la necesidad de plantear, primero, una caracterización de la situación económica internacional y, luego, una descripción de los rasgos más relevantes de la situación económica de América del Sur.

1. La coyuntura internacional

El esfuerzo de análisis se ha llevado a cabo en una coyuntura de transición de la economía mundial, caracterizada por diversos cambios en la configuración del orden económico internacional; la naturaleza de las relaciones entre los países industrializados, los países emergentes y las economías dependientes; el debilitamiento del rol ejercido hasta ahora por los Estados Unidos; la emergencia de una crisis en la zona del euro, y por último la apertura de una combinación entre incertidumbres a mediano y largo plazo y oportunidades que se abren para los países de América del Sur.

A partir de la crisis financiera de 2008, se han sucedido una serie de importantes cambios en el sistema económico internacional, lo que se puede interpretar como una crisis estructural de la globalización sin gobernanza. En ese contexto han surgido las contradicciones

inherentes a un proceso de expansión de la interdependencia financiera y comunicacional en el mundo que no ha sido acompañada de mecanismos de regulación capaces de corregir las asimetrías en los niveles de bienestar, las expectativas y las relaciones del Estado con la sociedad. Es por eso que la crisis, primero financiera y luego fiscal en los países industrializados, también se ha expresado muy rápidamente en movilizaciones sociales que cuestionan el estilo de gobernar que ha prevalecido hasta ahora.

El ejemplo más evidente de los problemas entre el capitalismo y la democracia se encuentra en Europa. Luego de 60 años de un avance aparentemente exitoso en la construcción de la comunidad económica, la arquitectura institucional de la Unión Europea está amenazada por la crisis del euro. De acuerdo con (Joschka Fischer), "la crisis financiera actual refleja una crisis política de la eurozona que pone en cuestión la existencia misma del proyecto europeo. Si fracasa la unión monetaria europea, no quedará mucho del mercado común ni de las instituciones y tratados europeos. Tendríamos que tirar por la borda seis décadas de exitosa integración europea, con consecuencias desconocidas" (2012).

Las consecuencias de la crisis europea tendrían por supuesto alcance global y no se descarta la proliferación de diversas tensiones sociales y políticas en varias regiones afectadas por la falta de una institucionalidad internacional capaz de administrar el orden y la seguridad internacional.

La erosión de los cimientos del sistema económico internacional y la emergencia de nuevos circuitos de relacionamiento comercial y financiero traen consigo la necesidad de examinar de nueva cuenta las relaciones entre centro y periferia. Esta metáfora fecunda que fue parte esencial de la visión latinoamericana en los últimos 60 años podría quedar superada en el futuro, puesto que por primera vez en la historia del mundo ocurre una transición hegemónica donde no se perfila un reemplazo de dimensiones equivalentes a lo ocurrido con la sustitución de Inglaterra por Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX (Arrighi: 1998).

El análisis de los cambios en la constelación de las relaciones entre los países no debe descuidar que la economía mundial ya no

se compone únicamente de países, sino de agentes privados de gran potencia en términos de disponibilidad de recursos financieros, capacidades productivas, desarrollo tecnológico y reparto de mercados.

Las condiciones de transición hegemónica se presentan propicias para aumentar el margen de autonomía de las economías sudamericanas y, al mismo tiempo, proporcionarles una oportunidad de negociar mejor sus intereses colectivos en el ámbito internacional. En lo que ha transcurrido de la crisis global iniciada a mediados del 2008, América del Sur no ha sufrido las peores consecuencias. Queda por verse lo que acontezca en el futuro inmediato, particularmente en Estados Unidos y Europa, que son por de pronto los países más afligidos por la crisis.

Dicho de otra manera, las decisiones de asignación de los recursos económicos a los fines de acumulación ya no dependen únicamente de las decisiones de los Estados. Pero esto no debe conducir a una interpretación equivocada, que fue la característica de la etapa neoliberal —ahora superada. Las grandes empresas tienen recursos muy importantes, pero la determinación de las reglas de juego sigue siendo un atributo de los Estados.

Y son los Estados del mundo los que tienen a su cargo la definición de un nuevo orden económico internacional, del cual se derivan a su turno los parámetros para la determinación de las estrategias y políticas de desarrollo de los países individuales.

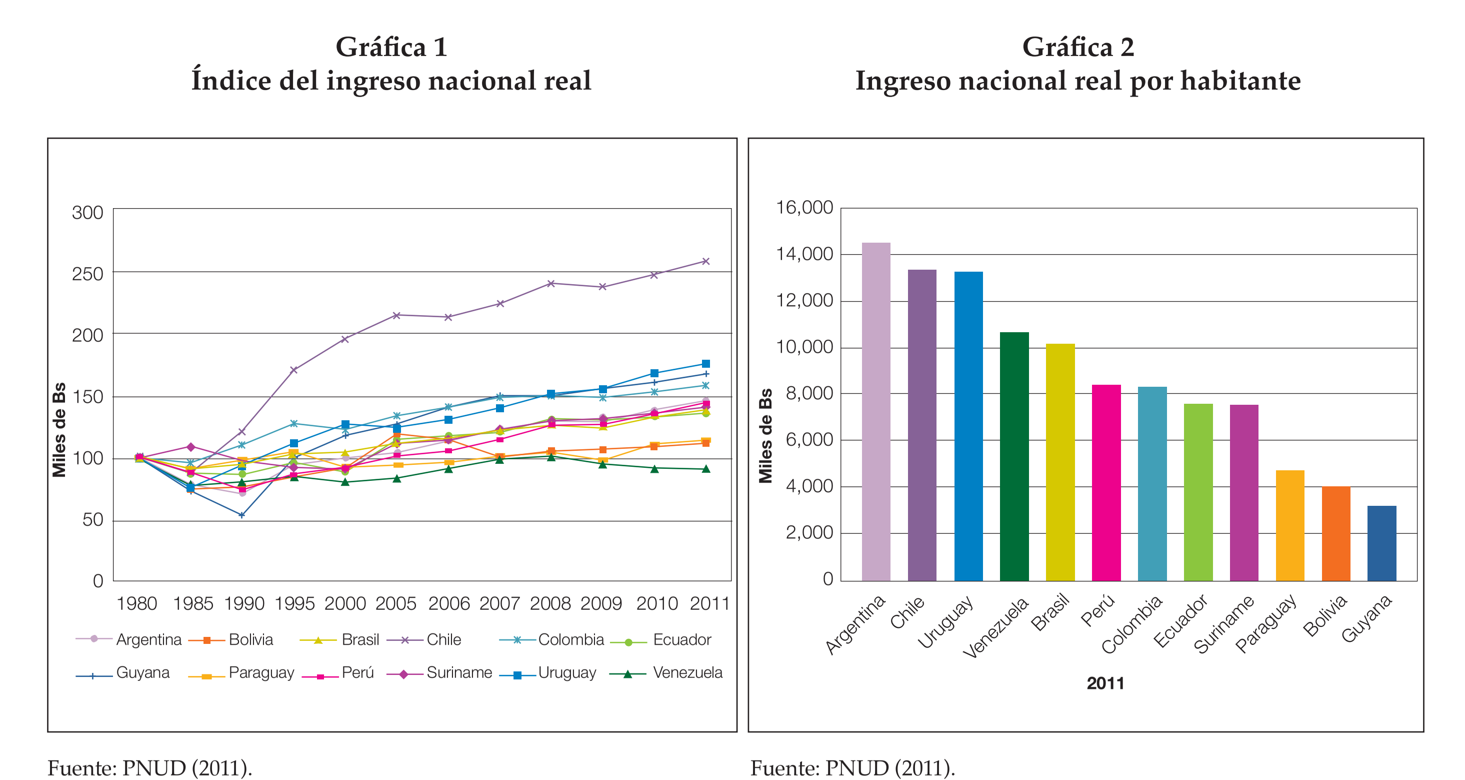
2. La situación de América del Sur

El desempeño económico, social y político de los países de América del Sur es motivo de controversia. Su situación actual se compara en muchos aspectos de una manera favorable respecto de las economías industrializadas, sobre las cuales hay coincidencia en que en el futuro no alcanzarán niveles de crecimiento que les permitan resolver la crisis de empleo, el déficit fiscal y la restauración de un funcionamiento satisfactorio del sistema financiero.

No obstante, es preciso tomar en cuenta que los doce países de América del Sur tienen dimensiones y trayectorias altamente diferenciadas, como se puede evidenciar en las Gráficas 1 y 2.

Gráfica 1
Índice del ingreso nacional real

Gráfica 2
Ingreso nacional real por habitante



Fuente: PNUD (2011).

Fuente: PNUD (2011).

La holgura proporcionada por el auge de las exportaciones primarias no se traduce, sin embargo, en impulsos dinámicos capaces de alcanzar los niveles de crecimiento que caracterizan a los países asiáticos, en particular a la China y a la India.

Por consiguiente, en materia de crecimiento económico la región en su conjunto está ubicada por debajo del Asia, pero por encima de las economías industrializadas. Esta comparación simple se torna menos nítida cuando se incorporan criterios referidos a la distribución del ingreso y la equidad, puesto que América del Sur destaca como la región más desigual en el reparto de la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

Las diferencias de las economías suramericanas se hacen más evidentes cuando se consideran las dimensiones de su extensión territorial, población y nivel de desarrollo que se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1
América del Sur: indicadores económicos y demográficos, 2001

	Población (miles)	PIB (US$ millones)	Densidad (habitantes por km^2)	Superficie (km^2)	PIB por habitante (US$)
Brasil	197,134	1,096,709	23	8,547,403	5,610
Argentina	41,131	253,746	15	2,780,400	6,229
Colombia	46,930	183,151	41	1,138,914	3,956
Venezuela	29,499	174,551	32	912,050	6,010
Perú	29,833	112,101	23	1,285,216	3,801
Chile	17,295	138,703	23	756,626	8,096
Ecuador	13,924	44,021	49	283,561	3,196
Paraguay	6,570	9,746	16	406,752	1,509
Bolivia	10,198	11,954	9	1,098,581	1,192
Uruguay	3,383	23,493	19	175,016	6,967
Guyana	756	1,627	4	214,969	2,158
Suriname	529	1,898	3	163,265	3,614
Totales y promedios simples	397,182	2,051,699	22	17,762,753	4,361

Fuente: Anuario Estadístico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010), Banco Mundial (2010).

América del Sur tiene aproximadamente el 6% de la población mundial y genera cerca del 4% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, lo que quiere decir que su capacidad productiva tiene todavía un margen a desarrollar para equilibrar su gravitación demográfica con su poder económico. A tales efectos es preciso recordar que América del Sur es una de las regiones con mayor riqueza natural en términos de biodiversidad, agua dulce y tierras aptas para la producción de alimentos. Esto la convierte en uno de los socios comerciales estratégicos de las economías emergentes del Asia.

En el caso de la región suramericana importa destacar la enorme gravitación que ha alcanzado Brasil, lo que lo convierte en el único país considerado como un actor político global que hasta ahora ha concertado su accionar internacional de manera preferente dentro del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur) y en mucho menor medida con el resto de países suramericanos. No obstante, Brasil y sus políticas constituyen una variable estratégica para las orientaciones del desarrollo de todos los demás países de América del Sur.

En Bolivia no es frecuente tomar en cuenta que el país tiene con Brasil la frontera más larga de todas sus vecindades. Como se reitera en este trabajo, la exportación de gas a Brasil ejerce una gravitación determinante sobre el desempeño económico boliviano, la cual se complementa con la presencia creciente de inversiones brasileras en el oriente de Bolivia.

El país necesita, en consecuencia, incorporar esta dimensión suramericana en la visión de sus liderazgos y agentes económicos con miras a resolver las limitaciones de su mercado interno y de los bajos niveles de ingreso medio de su población, dividida además entre una minoría de población con ingresos equivalentes a los de las clases medias de los países industrializados y una mayoría de habitantes con serias carencias en términos de desarrollo humano.

Para identificar las políticas más apropiadas que impulsen un aumento sostenido de la productividad media del trabajo en el país, la investigación realizada se ha apoyado en una caracterización de las circunstancias macroeconómicas, así como en los resultados

de un modelo cuantitativo de los principales sectores de actividad económica.

Una estrategia de desarrollo apropiada para las condiciones internacionales actuales debe partir de una plataforma regional, puesto que ninguna economía individual está en condiciones de proporcionar por sí sola las dimensiones para mantener un crecimiento sostenido de su productividad y por esa vía corregir las desigualdades sociales.

Tal como se observa en el Cuadro 2, las sociedades suramericanas requieren avanzar todavía considerablemente en la cohesión social mediante una reducción de la concentración del ingreso (medida por el índice de Gini), así como llevando a cabo importantes esfuerzos en la esfera de la educación.

Cuadro 2
América del Sur: indicadores de desarrollo social, 2011

	IDH	Índice de Gini	Tasa de desempleo (tasa anual media)	Esperanza de vida al nacer (años promedio)	Años de escolaridad
Argentina	0.775	0.52	7.9	76	9
Bolivia	0.643	0.56	6.5	67	9
Brasil	0.699	0.57	6.8	74	7
Chile	0.783	0.52	8.3	79	10
Colombia	0.689	0.57	12.4	74	7
Ecuador	0.695	0.50	8.0	76	8
Guyana	0.611	…	…	70	9
Paraguay	0.640	0.51	7.8	73	8
Perú	0.723	0.47	8.0	74	10
Suriname	0.646	…	…	71	7
Uruguay	0.765	0.43	7.1	77	9
Venezuela	0.696	0.41	8.6	74	8
Promedios simples	0.697	0.51	8.1	74	8

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, 2010. PNUD, 2011.

Aunque se lograra superar la crisis económica de corto plazo, es evidente que la economía mundial tardará muchos años hasta que se encuentre un nuevo orden económico global[1].

Los trastornos financieros y fiscales de la Unión Europea no serán superados en el corto plazo. Todavía no se perfilan salidas a la crisis en la zona del euro, cuya continuidad está sometida a formidables desafíos políticos y a crecientes tensiones sociales.

Hasta ahora la expansión de económica y comercial a nivel global ha sido alimentada por el dinamismo de las economías asiáticas, en particular de China, y en menor medida por el crecimiento de las economías sudamericanas.

Existe incertidumbre sobre la continuidad de dichas tendencias. En tal sentido, parece altamente recomendable que los países de América del Sur pongan en funcionamiento acuerdos renovados de cooperación, así como mecanismos efectivos para mitigar colectivamente los impactos de probables cambios abruptos en los parámetros económicos e institucionales de la economía mundial.

En todo caso, en Bolivia deberían establecerse capacidades propias de seguimiento y análisis de los episodios y tendencias de la circunstancia internacional, habida cuenta de la enorme influencia que tiene la coyuntura externa sobre el desempeño de las actividades productivas en el país.

1 Las experiencias de anteriores cambios de hegemonía han sido bien descritas por Arrighi (1998).

CAPÍTULO II

El despliegue de los ciclos económicos

La visión que inspira los análisis señala que, a partir de la revolución industrial de comienzos del siglo XIX, ha ocurrido un aumento incesante de la productividad del trabajo. Pero dicho aumento no ocurre ni se difunde de manera uniforme, lo cual da lugar a una separación de dos tipos de economías. Por un lado, las que son capaces de internalizar sus logros de mayor productividad y, por otro, las que sufren las consecuencias de su rezago dinámico. Esto fue planteado como problema por Prebisch (1986), lo que dio lugar a su propuesta de corrección de las asimetrías del orden económico internacional mediante la industrialización de la periferia y la implantación de normas internacionales que corrijan las asimetrías e injusticias del orden internacional.

El principal motivo por el que se decidió analizar los ciclos de la economía boliviana surge de la evidencia empírica acerca del comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB. En efecto, la Gráfica 3 presenta la evolución de la tasa de crecimiento del PIB en Bolivia y la línea de tendencia de ésta. Queda claro que el crecimiento del PIB experimentó una sucesión de ciclos económicos durante los últimos veinte años, caracterizados por un crecimiento moderado al comenzar la década de los noventa, un período de crisis económica al finalizarla y nuevamente una bonanza económica al finalizar la presente década.

En este sentido, surge la pregunta acerca de las causas de este comportamiento y, en particular, cómo evolucionaron las principales variables macroeconómicas en este contexto, básicamente si éstas se comportan de forma procíclica o no.

Gráfica 3
Tasa de crecimiento del PIB en Bolivia

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

1. La inversión

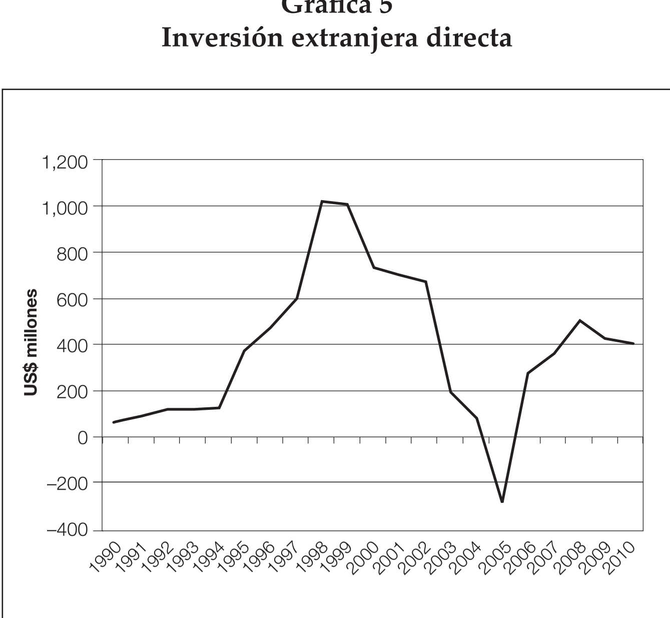
En el horizonte de los 20 años pasados, el promedio del coeficiente de inversión es aproximadamente de 15%, lo que no permite niveles significativos de crecimiento. Lo anterior indica que, mientras el nivel de largo plazo de la inversión en Bolivia no se ubique en un 25%, difícilmente el país va a lograr tasas de crecimiento que sean capaces de dar lugar a la transformación de la base técnico-material y a la elevación de la productividad del trabajo.

Sin embargo, lo que ha cambiado en las dos décadas es la distribución entre la inversión pública y la inversión privada. La inversión pública tiene una tendencia de largo plazo a mantener ciertos niveles absolutos y relativos que derivan de la situación fiscal del país. Por lo tanto, la variable que le ha dado la naturaleza cíclica a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en Bolivia ha sido la inversión privada extranjera, como se analizará a continuación (Gráfica 4).

Gráfica 4
Formación bruta de capital fijo

Fuente: Fundación Milenio.

Gráfica 5
Inversión extranjera directa



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales del INE y de Fundación Milenio.

1.1. La inversión extranjera directa

En la Gráfica 5 se aprecia que en la formación de capital la inversión extranjera directa (IED) no ha jugado en todos los momentos un papel tan determinante como en otras economías latinoamericanas, por lo que en este caso encontramos una dinámica cíclica. Se puede constatar que en el primer quinquenio de la década pasada, la IED fue mínima. Contrariamente, en el segundo quinquenio esta variable adquiere el mayor nivel en el último tiempo y se ubica en varios años en un monto próximo a US$ 1,000 millones, que se originan en la capitalización de las seis empresas públicas. Para ver la evolución general, se puede decir que en el primer quinquenio del presente decenio la IED, que incluso en un año llega a ser negativa, luego baja considerablemente a un nivel menor de US$ 500 millones.

Es importante mencionar que la característica actual de este tipo de inversión no es diferente de la que ha sido la tradición histórica; en efecto, en todas las épocas en que la inversión extranjera ha adquirido una dimensión importante, una proporción se ha dirigido hacia los recursos naturales, sobre todo a los sectores de minería e hidrocarburos.

La expropiación de inversión extranjera ha afectado a las principales empresas de servicios públicos como las telecomunicaciones, el transporte y la generación eléctrica.

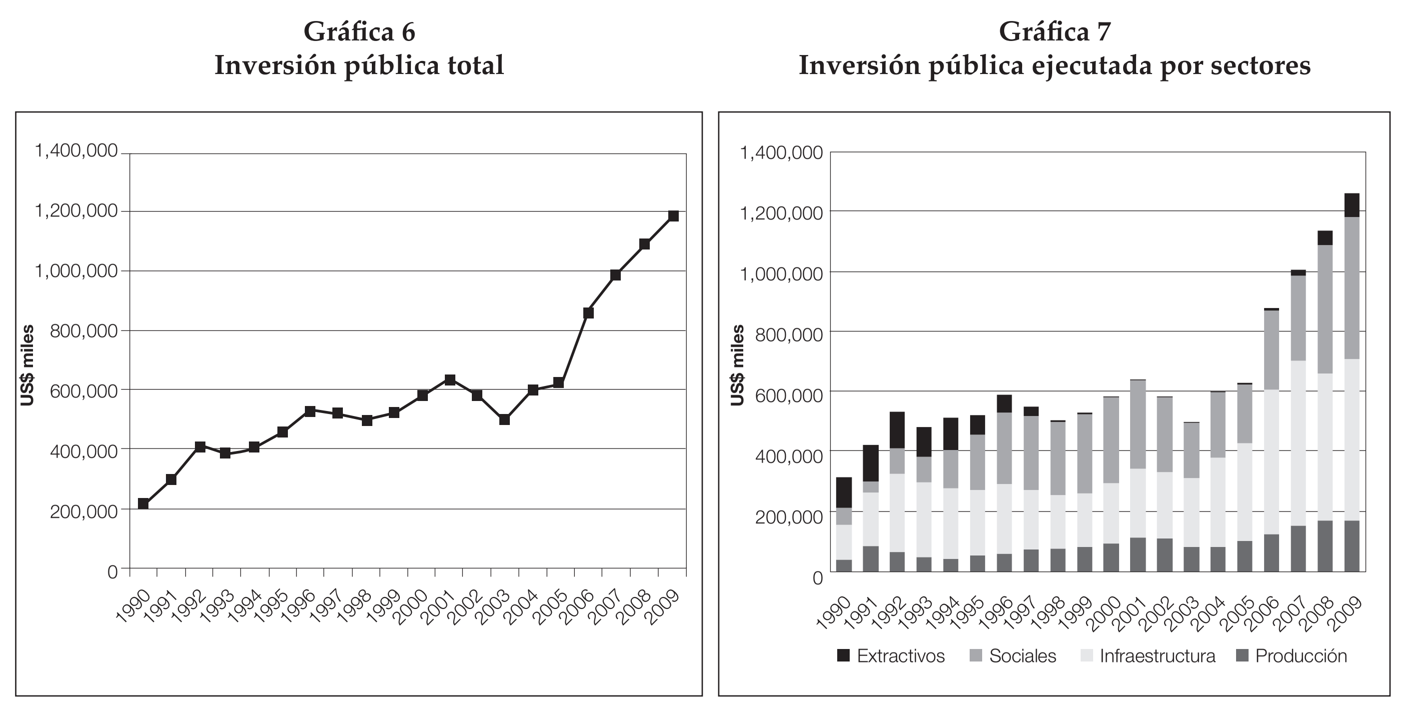
Los cambios en la propiedad de los activos que pasaron a manos extranjeras con la privatización y regresaron luego a manos estatales con la nacionalización no se han expresado en modificaciones directamente relacionadas con el crecimiento de la economía. Por lo tanto, se puede afirmar que no es la IED la que genera las transformaciones de la capacidad productiva, la modernización tecnológica y la mejora gerencial en el país. Por otra parte, la repercusión positiva que tuvo la IED en términos de mayores recursos en la cuenta de capital de la balanza de pagos fue compensada por la caída de los términos de intercambio.

1.2. La inversión pública

Después de una década y media de haber oscilado en torno a los US$ 500 millones, la inversión pública se ha multiplicado prácticamente por tres veces como consecuencia de la nueva holgura fiscal que proporcionaron los recursos tributarios provenientes del sector de los hidrocarburos (Gráfica 6). Las modificaciones políticas han traído consigo cambios en la composición de la inversión pública, así como en su asignación territorial.

En un análisis regional, se pretende observar el destino de la inversión pública. Los dos departamentos que tienen la mayor inversión pública son La Paz y Santa Cruz. Lo que está aparentemente claro es que la inversión pública crece en todas partes. La pregunta es si crece con la misma dinámica o intensidad en todos los departamentos. Es probable que se modifique algo en el destino de las inversiones, sobre todo, porque Tarija debería ser la que esté recibiendo la mayor inversión pública por todos los recursos que tiene.

Si la Gráfica 7 está correcta, ha habido en el país un cambio cualitativo en la fuente de financiamiento de la inversión en el país. Entre 1990 y 1995 la fuente principal de la inversión pública fueron los recursos externos. Entre 1997 y 2001, la mayor proporción de inversión pública se hizo con recursos internos; entre el año 2000 y el 2005, los recursos externos predominan claramente, pero a partir del 2005 se invierte la tendencia y la inversión pública es financiada con recursos propios y básicamente se cuadruplica en valor. Lo anterior quiere decir que en términos de fuentes para la inversión pública hay períodos claramente diferenciados, lo que refleja las diferencias de la política económica.



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Relacionamiento Externo.

Los recursos externos han tenido montos de aproximadamente 200 millones de dólares anuales como promedio en la década del noventa, han aumentado al doble en la siguiente década prácticamente. Lo que más llama la atención es que una cifra relativamente constante de inversión pública ha sido financiada con recursos externos en la década anterior, mientras que ahora hemos pasado a una inversión pública financiada primordialmente con recursos nacionales. De lo que no estamos seguros es de que estas cifras sean el resultado de la observación y la ejecución efectiva o sean cifras presupuestales que no reflejan la realidad.

En términos de sectores productivos, se puede ver también que la inversión pública ha tenido un cambio importante y esto se refleja en la asignación de los recursos para las políticas sociales. En los cinco primeros años de la década de los noventa, la asignación social estaba por debajo de la inversión de la infraestructura. Esta inversión se invierte en los próximos 10 años. A partir del año 2005, la inversión en infraestructura recupera su prioridad. Esto quiere decir que hay también en este caso un cambio en la realidad de las asignaciones en los dos sectores más importantes en los ámbitos de la inversión pública. Lo que antes tenía relativamente cierta relevancia, se ha reducido, que es la inversión pública en sectores extractivos y existe poca prioridad en el apoyo a los mismos.

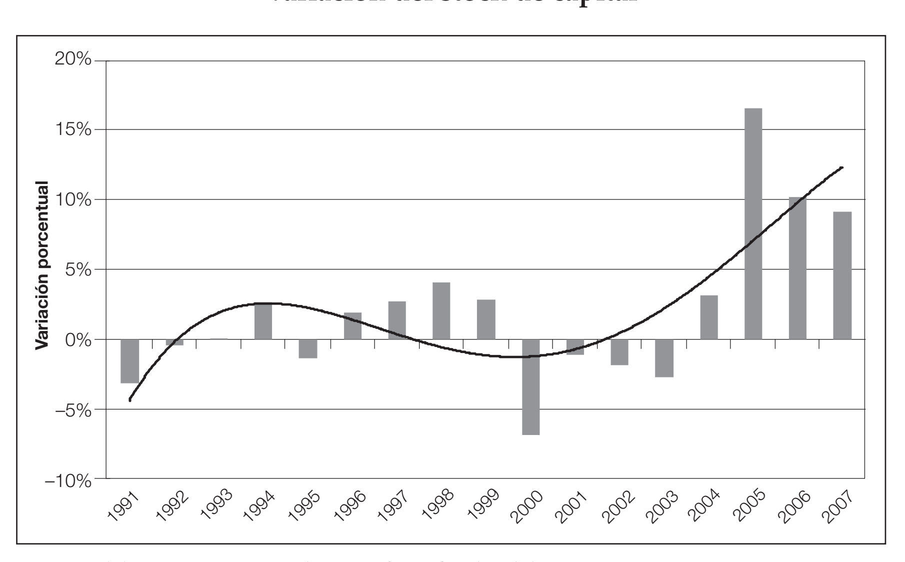
En cada uno de esos casos, lo que se debe evaluar es el impacto que tienen los cuatro diferentes sectores en materia de crecimiento. Ni la inversión en infraestructura ni la social (educación, salud, vivienda, saneamiento, etc.), tienen un efecto inmediato sobre el crecimiento. Particularmente es retrasada la repercusión de la inversión social en el crecimiento económico emergente de aumentos en la eficiencia y en la productividad. Esto se puede corroborar más adelante en la matriz de insumo y producto, ya que uno de los problemas de la asignación de recursos en Bolivia es que gran proporción del excedente no se destina a la inversión reproductiva y a sectores que tienen impacto sobre el crecimiento y en el empleo. Al contrario, se destina a gasto en muchos casos y cuando se destina a inversión, ésta tiene una lenta repercusión sobre los niveles de productividad y el aumento en los volúmenes en el empleo.

Recapitulando se puede afirmar que la inversión pública tiene un comportamiento caracterizado por promedios largos crecientes durante varios años, fruto de las actividades determinadas por la construcción de infraestructura, por la política de participación popular, que da lugar a una importante inversión municipal, etc.; pero con una característica de estabilidad no cíclica. Por el contrario, la inversión extranjera directa es cíclica mientras que la inversión privada tiende a encogerse y al mismo tiempo expresa una expectativa temerosa de parte de los agentes privados nacionales. Las incertidumbres políticas, jurídicas y de tipo institucional afectan curiosamente en Bolivia en mayor medida a los nacionales que a los extranjeros. Dicho de otra manera, el capital nacional parece más preocupado por los marcos institucionales en su desempeño que el capital extranjero.

1.3. El stock de capital

El stock de capital de la economía es, probablemente, una de las variables más complejas de obtener en la economía boliviana, dado que no se publica su estimación para cada uno de los 35 sectores definidos en la Matriz Insumo Producto (MIP) del país.

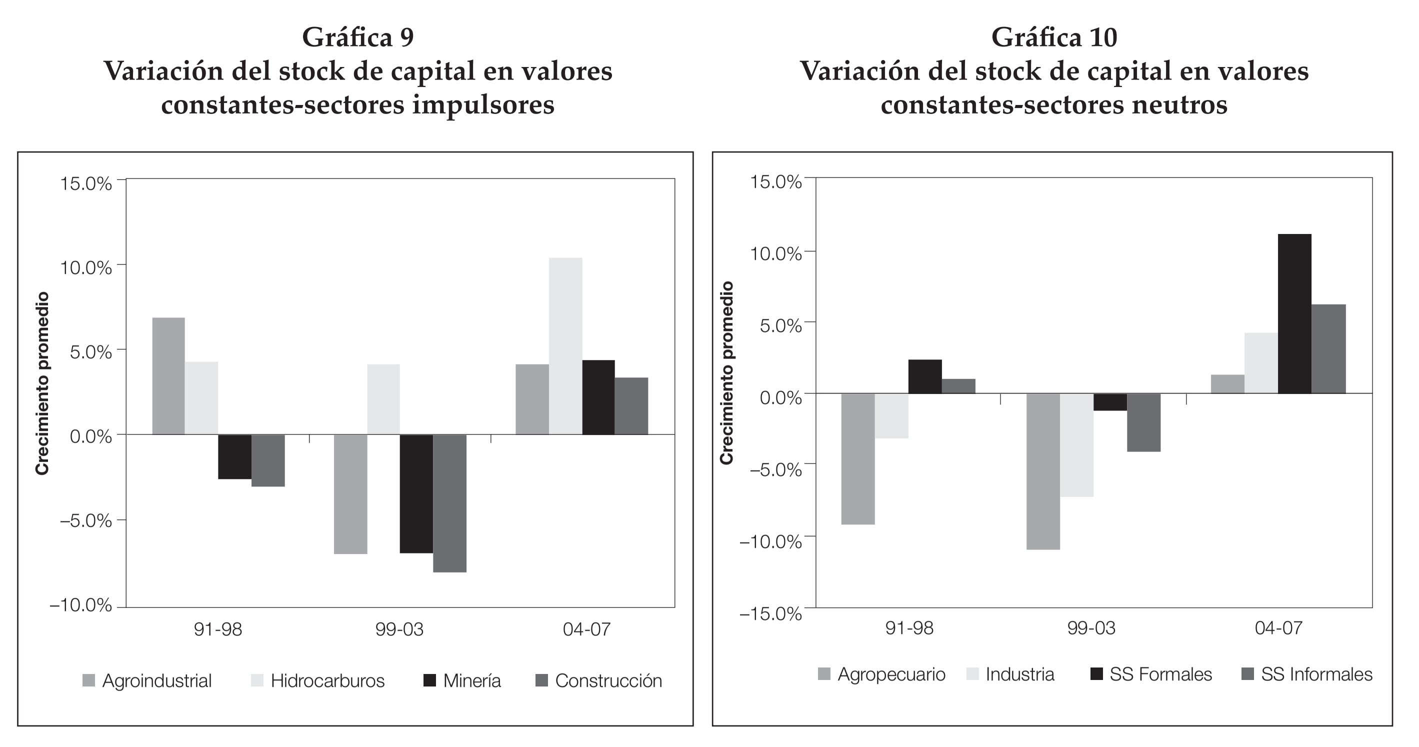
Gráfica 8
Variación del stock de capital



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 9
Variación del stock de capital en valores constantes-sectores impulsores

Gráfica 10
Variación del stock de capital en valores constantes-sectores neutros



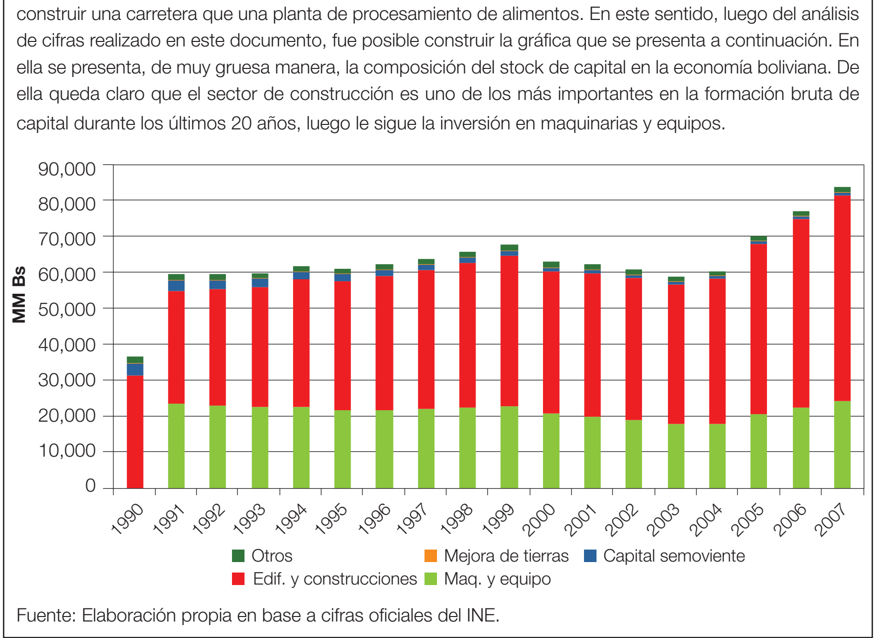
Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La Gráfica 8 presenta la variación del stock de capital (en valores constantes) durante el período 1991-2007. Está claro el comportamiento pro cíclico de esta variable. De hecho, la bonanza económica de los últimos años hizo que las tasas de crecimiento sean las más altas del período. Una de las preguntas centrales es: ¿dónde se dirigió esta mayor inversión? Ella será respondida posteriormente (en los cuadros de análisis insertos en el texto).

Las Gráficas 9 y 10 presentan la variación del stock de capital de acuerdo a los ocho sectores económicos agrupados en el presente documento. Se observa que gran parte de ellos, con excepción del hidrocarburífero y el campesino, presentan un comportamiento pro cíclico. De hecho, el boom de los últimos años hace que todos los sectores hayan experimentado incrementos significativos en su capital. Respecto al sector agropecuario, posteriormente se estudiará por qué no es útil ver el stock y sí el flujo de capital.

Cuadro 3
¿Dónde se dirige la inversión en Bolivia?

Uno de los temas centrales en política económica es la calidad de la inversión, dado que no es lo mismo construir una carretera que una planta de procesamiento de alimentos. En este sentido, luego del análisis de cifras realizado en este documento, fue posible construir la gráfica que se presenta a continuación. En ella se presenta, de muy gruesa manera, la composición del stock de capital en la economía boliviana. De ella queda claro que el sector de construcción es uno de los más importantes en la formación bruta de capital durante los últimos 20 años, luego le sigue la inversión en maquinarias y equipos.

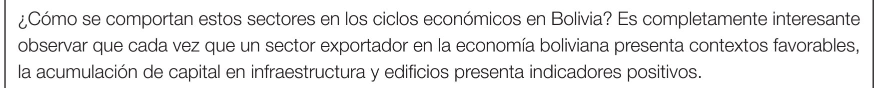


Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

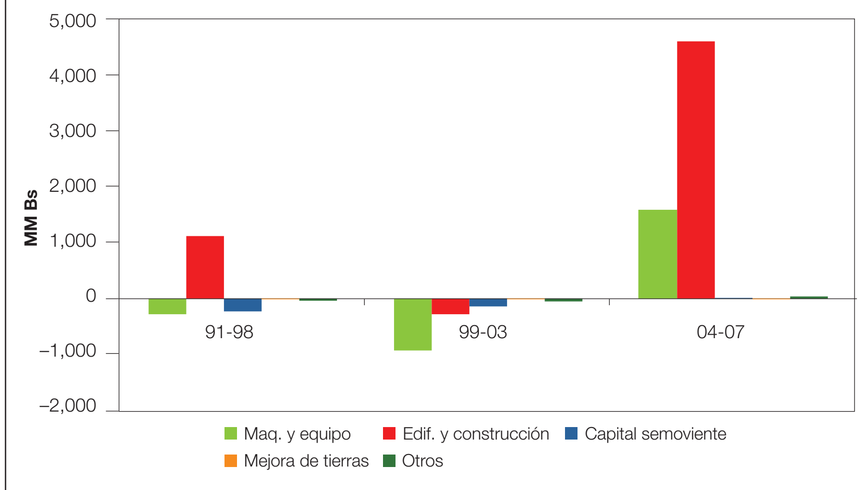
(Continúa en la siguiente página)



(Continuación de la página anterior)



¿Cómo se comportan estos sectores en los ciclos económicos en Bolivia? Es completamente interesante observar que cada vez que un sector exportador en la economía boliviana presenta contextos favorables, la acumulación de capital en infraestructura y edificios presenta indicadores positivos.



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

De ello, surge la sugerente hipótesis de que los excedentes generados en los sectores exportadores del país se reinvierten en edificios y construcciones, aún cuando dichos excedentes sean apropiados por el Estado o por el sector privado. Por ello, quizás una enriquecida veta de investigación pueda otorgar luces acerca de otras oportunidades de inversión para los bolivianos.

2. El empleo e ingresos

Una de las variables de mayor impacto social es el empleo, que asociado al ingreso promedio de las personas, conforma el estado de situación de una determinada sociedad. Debido a que durante el período de análisis se tienen los siguientes problemas de información: 1) no existen, para todos los años, datos del sector rural; 2) las encuestas a hogares cambiaron de metodología; 3) no existe información puntual sobre el sector hidrocarburos y el de agroindustria, fue necesario construir estas series utilizando algunos supuestos y técnicas estadísticas no despreciables[2].

2 En el Anexo 2 (disco compacto) se presentan la metodología de estimación para ambas variables.

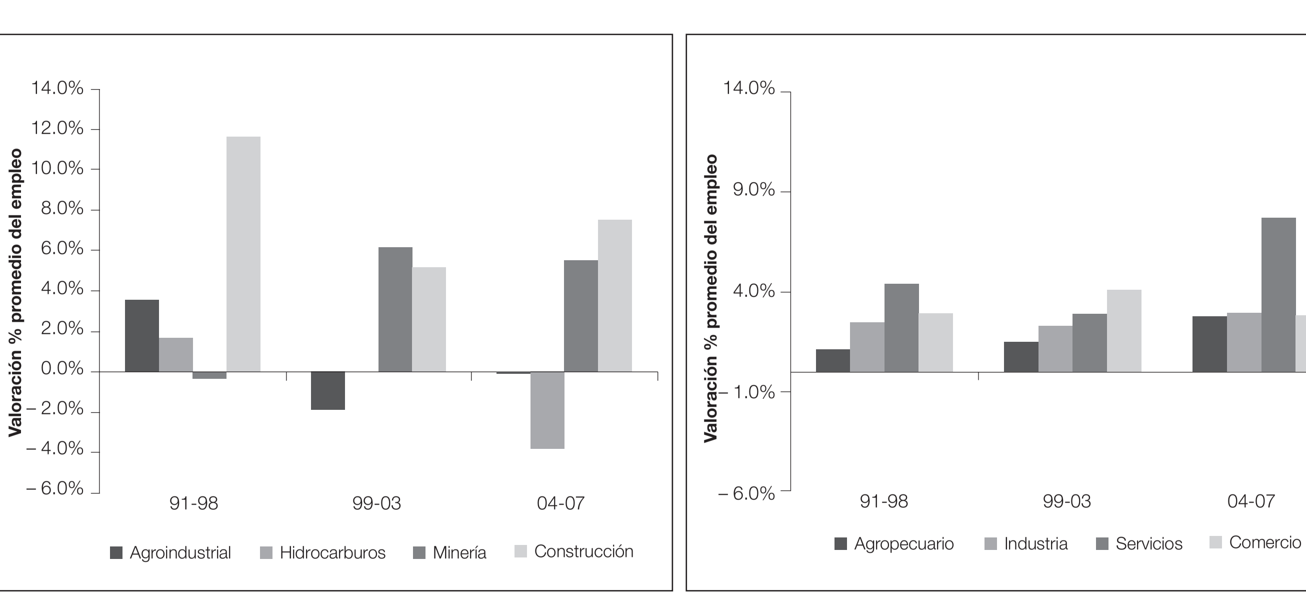
Gráfica 11
Variación de la población ocupada en Bolivia

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

La Gráfica 11 presenta la variación porcentual de la cantidad de personas ocupadas en Bolivia en el período de análisis. Ciertamente se observa un comportamiento cíclico muy parecido al de la producción, de hecho, durante el período 1993-2001, la capacidad de la economía boliviana para absorber mano de obra fue muy pequeña; por otra parte, lo que pasó en los años siguientes resulta notable.

Gráfica 12
Variación % del empleo-sectores impulsores

Gráfica 13
Variación % del empleo-sectores neutros



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Por otra parte, la Gráfica 12 y la Gráfica 13 presentan los promedios de crecimiento en los ocho sectores económicos analizados. Ciertamente el comportamiento observado con el stock de capital aquí también se reproduce: 1) la varianza de los sectores impulsores es mayor a la de los neutros; 2) con excepción del sector minero, los sectores impulsores tienen un comportamiento procíclico, y 3) los sectores neutros parecen menos procíclicos.

Sin embargo, existen algunos resultados que merecen destacarse: 1) durante el período de crisis, el crecimiento del sector "comercio" fue mayor al de los otros dos períodos. En este sentido, surge la hipótesis de que la expulsión de mano de obra del sector formal fue absorbida en parte por el sector informal. Sin embargo, ello no fue suficiente, dado que en el agregado, la variación del empleo fue menor (o negativa en algunos años); 2) los cambios en el empleo del sector hidrocarburos quizás responden a problemas de diseño de la muestra (dentro las encuestas realizadas), toda vez que este sector no es intensivo en mano de obra y; 3) el *boom* económico de los últimos años incrementó el empleo en los sectores de construcción, servicios formales y minería. En este sentido, si se asume que los servicios formales y la construcción fueron financiados con la renta de los hidrocarburos, se puede formular la hipótesis de que la economía boliviana, en esta última gestión, fue altamente dependiente de estos sectores extractivos.

La Gráfica 14 presenta cómo varió el ingreso nominal (promedio nacional) en este período. A través de ella se observa, con nitidez, el comportamiento cíclico en los tres períodos que comienzan a definirse en este documento. No se introduce la información de los años 1998 y 1999, porque las encuestas de hogares utilizadas no presentan resultados compatibles razonables.

Gráfica 14
Variación % del ingreso nominal

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

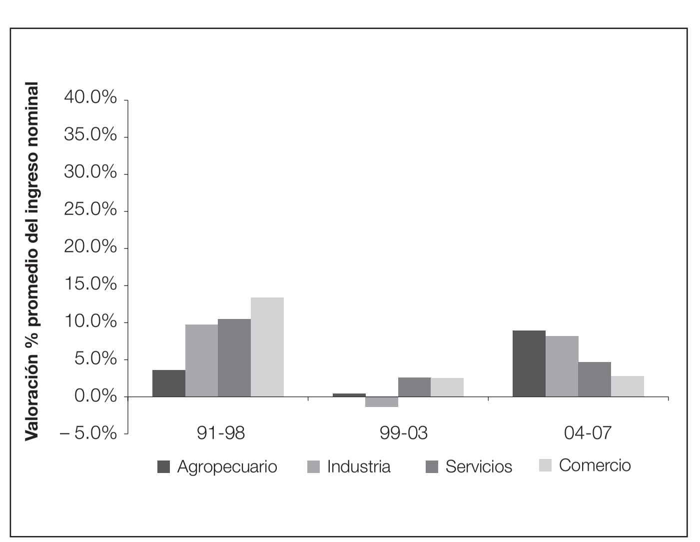
Continuando con el protocolo anterior, a continuación se presenta el comportamiento sectorial (Gráficas 15 y 16). Algunas de las características anotadas en los párrafos anteriores también se encuentran en esta variable. Quizás vale la pena destacar el elevado incremento en el ingreso de los trabajadores del sector minero. De hecho, es el mayor de todos, llegando a tener un promedio de crecimiento anual superior al 30% en los últimos años.

Pese a que la información sobre el mercado laboral boliviano es muy dispersa, no resulta del todo inconsistente. De hecho, el análisis realizado en este apartado, utilizando información de encuestas de hogares construidas con distintas metodologías y diferentes muestras, resulta bastante consistente con la información sobre ciclos económicos, generalmente encontrada en la literatura (ver Cooley, 1995).

Gráfica 15
Variación del ingreso nominal-sectores impulsores

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 16
Variación del ingreso nominal-sectores neutros



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

3. Las exportaciones

Como muestra la Gráfica 17, el poder de compra de las exportaciones ha aumentado enormemente en los últimos seis años después de haber tenido un estancamiento de aproximadamente dos décadas. La caída en el año 2009 expresa el impacto de la crisis internacional.

La mencionada gráfica ilustra la disponibilidad de recursos y explica también el notable aumento de las reservas internacionales hasta niveles superiores a US$ 10,000 millones.

La variable que se usa con más frecuencia para explicar el comportamiento diferenciado de la economía boliviana en los últimos 20 años es el trayecto que siguen las exportaciones (Gráfica 18). En ese sentido, es evidente que el comercio exterior es el ámbito donde se expresan con más claridad las modificaciones estructurales internas y el carácter de la inserción internacional.

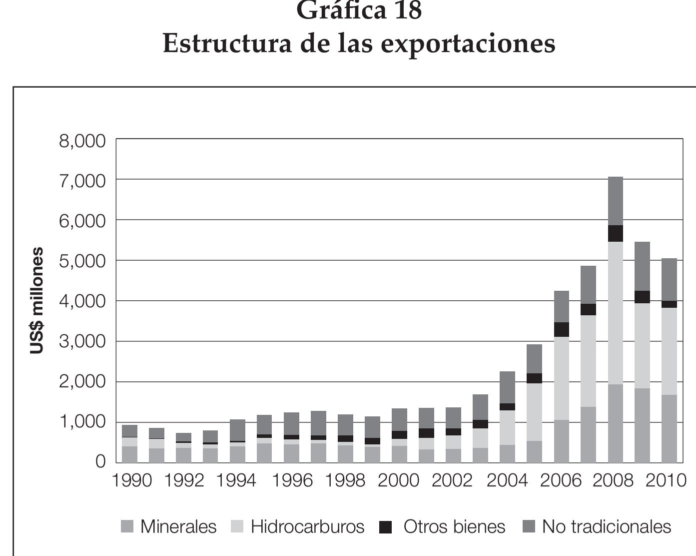
En todo caso, hay que señalar que el estancamiento de las exportaciones de la década de los noventa contiene dos elementos que no siempre se toman en cuenta. Dentro de ese volumen que se mantiene invariable, ocurren transformaciones importantes de la composición de las exportaciones y eso es lo que ha dado lugar a percepciones diferenciadas en el país.

Las exportaciones del occidente de Bolivia, que eran básicamente mineras, caen enormemente, pero al mismo tiempo aumentan las exportaciones de gas natural y de productos agroindustriales del oriente. De tal manera, mientras había percepción de crisis y contracción exportadora de la actividad minera del occidente, había la percepción de una dinámica importante en el oriente. Esto va a dar a la separación de los ciclos y a las fuentes de expansión en el país.

Gráfica 17
Poder de compra de las exportaciones

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 18
Estructura de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Cabe recordar que durante todo el siglo XX Bolivia se caracterizó por la naturaleza minera de su inserción internacional que no se modificó cualitativamente en los últimos dos decenios con la incorporación del gas natural. Es recién en el siglo XXI que Bolivia deja de ser predominantemente un país minero y empieza a pensarse como un país, primordialmente. Como se indicó anteriormente, en realidad Bolivia se ha convertido en un país con tres fuentes de generación de divisas y tres mercados de destino de la exportación de bienes.

El alza de las cotizaciones de los productos mineros ocasionada por la demanda china, le ha dado un nuevo dinamismo a la actividad minera en el país y las exportaciones mineras han recuperado niveles interesantes. En segundo lugar está la exportación de los productos agroindustriales en el complejo soyero, de tal manera que tenemos también una importante cantidad de divisas acopiada por la agroindustria oriental. Por último, está la exportación hidrocarburífera por contratos con Argentina y Brasil. Pero ésta tiene características que no son similares a las de otros países.

Los tres sectores que componen la canasta de bienes de exportación del país están ubicados en tres regiones diferentes, se dirigen a tres mercados diferentes y obedecen a lógicas de organización productiva totalmente diferentes. La actividad minera del occidente con destino a los mercados fundamentalmente del Asia tiene efectos multiplicadores en términos de empleo y en términos de eslabonamientos con otros sectores en el occidente, lo cual le da una dimensión a la minería boliviana de aproximadamente unas 120,000 personas. Esto se compara con la actividad de la industria hidrocarburífera en el sur de Bolivia que tiene contratos estatales y no puede modificar los volúmenes de exportación en función de desempeño de los mercados; tiene una escasa irradiación, un escaso efecto multiplicador sobre los sectores y los eslabones en los cuales que se articula, y la dimensión de empleo no debe pasar de 2,000 personas. Por último, la actividad agroindustrial sí tiene efectos multiplicadores sobre su entorno; en ésta la mano de obra ocupada debe estar en el rango de unos 150,000 a 200,000 trabajadores.

A lo largo de la década pasada han coincido los elementos dinámicos que derivan de la coyuntura internacional y que impulsan a

los tres sectores de exportación en simultáneo. Por lo tanto, los tres sectores están en la misma fase del ciclo, pero esto no tiene por qué continuar así en el futuro (Gráfica 19).

Gráfica 19
Exportaciones por países

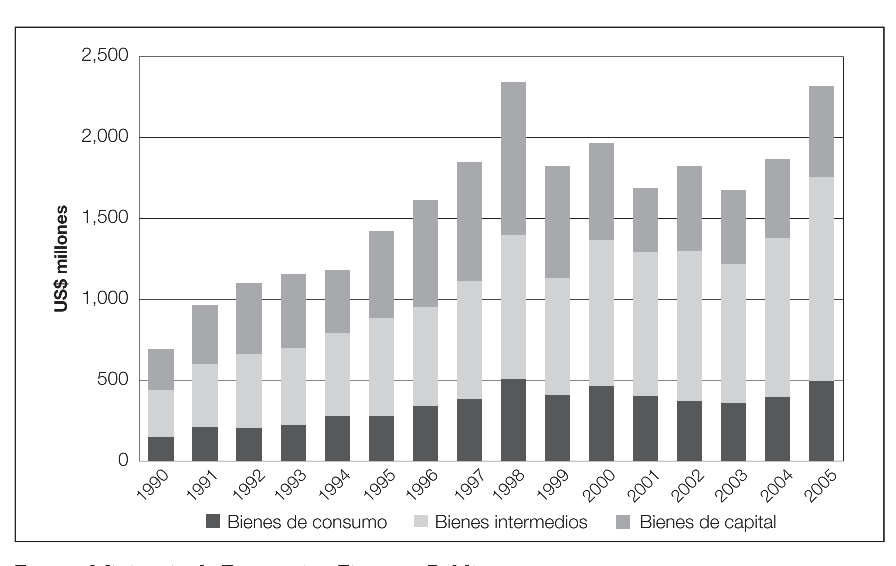
Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales.

Con el cambio de las exportaciones de su nivel y de sus mercados de destino, también se ha ido modificando el origen de las importaciones del país. Así, se puede decir que en el curso del último decenio del siglo pasado y del primero de este siglo hay una modificación estructural de la inserción de Bolivia en la economía internacional y que eso cambia las características de la articulación dependiente del país en la economía mundial.

4. Las importaciones

La holgura de divisas se ha traducido en un aumento importante de las importaciones legales e ilegales. También ha contribuido a ello la política de apreciación de la moneda nacional. En épocas recientes, las importaciones también han aumentado debido a la necesidad de sustituir el abastecimiento interno deficitario por productos importados. Es el caso de los combustibles, algunos alimentos y el cemento, entre otros (Gráfica 20 y Cuadro 4).

Gráfica 20
Importaciones según CUODE*



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
* Clasificación según uso o destino económico.

Conviene dejar establecido que los registros oficiales sobre las importaciones están seguramente subvaluados en magnitudes significativas en vista de la presencia de la actividad creciente del contrabando que se financia en gran medida en el circuito del narcotráfico y del lavado de dinero.

También es preciso mencionar que los registros sobre las importaciones no son congruentes con las cifras sobre los gravámenes arancelarios.

Los intereses creados como consecuencia de la nueva magnitud de las importaciones serán difíciles de contrarrestar en el futuro cuando se emprenda una política de recuperación de la capacidad nacional de abastecer el mercado interno y de sustituir importaciones prescindibles.

Cuadro 4:
Composición de las importaciones según uso o destino económico
(US$ millones)

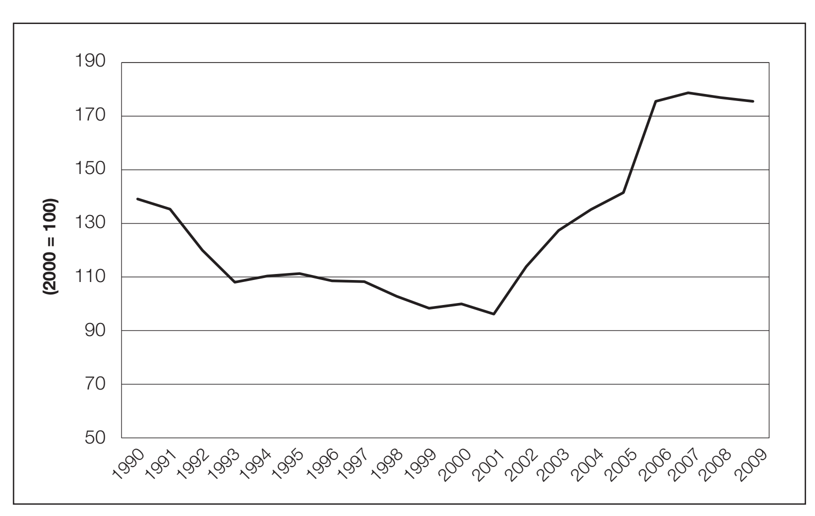
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bienes de consumo no duradero	247.0	287.9	326.9	405.5	544.1	453.9
Bienes de consumo duradero	150.2	208.0	298.4	388.3	554.0	295.8
Combustibles y lubricantes	121.8	234.7	267.8	270.3	530.8	409.9
Insumos para la agricultura	95.3	113.5	108.4	145.3	209.1	202.7
Insumos para la industria	607.5	717.4	816.4	1,007.7	1,374.2	1,184.8
Materiales de construcción	105.6	120.8	165.5	204.8	306.7	239.0
Partes y accesorios de equipos de transporte	54.9	73.3	84.2	107.3	123.8	103.2
Bienes de capital para la agricultura	48.7	38.9	39.0	64.8	96.0	63.4
Bienes de capital para la industria	335.1	423.3	569.6	624.1	889.7	823.2
Equipo de transporte	103.5	102.5	125.3	210.8	291.1	275.8
Diversos	16.7	21.8	19.5	23.5	61.8	44.2
Total valor CIF ajustado	**1,844.2**	**2,334.0**	**2,814.3**	**3,454.7**	**4,980.4**	**4,068.7**

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales.
CIF: *Cost, insurance and freight.*

5. Los términos del intercambio

La Gráfica 21 pone de manifiesto los ciclos de los términos de intercambio.

Gráfica 21
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con base de datos de CEPAL.

Sobre la base de información de CEPAL se evidencia claramente que en la década de los noventa hubo un deterioro aproximado del 40% del índice de los términos de intercambio, lo que esterilizó en gran medida la capacidad de importar generada por los recursos de la capitalización y otros ingresos de inversión extranjera directa.

A partir de la década siguiente esta tendencia se modifica y Bolivia tiene una transferencia positiva de alrededor de un 80% de incremento en el poder adquisitivo de las exportaciones de bienes y servicios. Tal circunstancia es la que explica buena parte del ciclo de bonanza excepcional que ha sostenido las políticas económicas y sociales de la segunda mitad de la década pasada.

6. Los resultados fiscales

En el Cuadro 5, se hacen evidentes los cambios en la composición de las recaudaciones tributarias y aduaneras, que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

– Los ingresos fiscales provienen cada vez más de la contribución del sector de hidrocarburos y se distribuyen a las regiones bajo

pautas que traen consigo grandes desequilibrios en la disponibilidad de recursos por habitante en los departamentos.

- Una segunda característica es que el énfasis en la redistribución de recursos provenientes de la explotación de las riquezas naturales trae consigo la erosión de la cultura tributaria colectiva, sectorial e individual, y perjudica la construcción paulatina de la cohesión social (Corporación Andina de Fomento-CAF, 2010).
- Otra característica consiste en que la recaudación tributaria es cada vez más dependiente de los precios de los productos de exportación, lo que le confiere un rasgo de volatilidad e incertidumbre presupuestaria. Por consiguiente, hay la necesidad de incorporar nuevas políticas que corrijan el sesgo negativo de los impuestos indirectos y de la captación de la renta de los recursos naturales mediante impuestos directos que no solamente aumenten las recaudaciones sino que también introduzcan criterios de equidad en la recaudación tributaria.

Cuadro 5
Estructura de la recaudación tributaria y aduanera total, años seleccionados
(en porcentajes del total)

	1990	1995	2000	2005	2010
IVA	43.2	48.5	37.1	32.7	32.9
IVA mercado interno	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IVA importaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IT	13.5	17.1	12.7	10.7	7.3
IUE	0.0	1.4	9.3	11.1	14.9
IUERE	0.0	0.0	3.3	2.0	2.4
ICE	9.2	8.7	8.4	4.6	4.7
RC-IVA	5.3	4.0	2.7	1.3	0.8
IEHD	27.1	34.5	28.6	23.9	16.7
Diversos	13.2	9.2	0.7	1.7	1.4
Régimen tributario simplificado	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la página anterior)

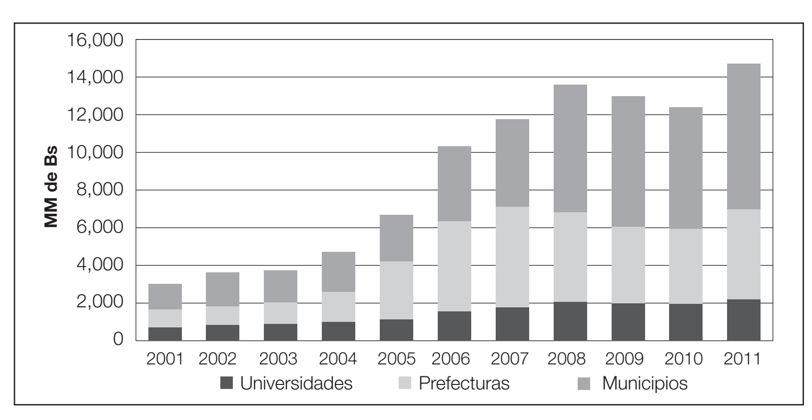
	1990	1995	2000	2005	2010
Sistema tributario integrado	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Régimen agropecuario unificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Subtotal impuestos	84.0	89.4	91.9	80.3	73.2
IDH	0.0	0.0	0.0	14.7	21.8
GA	16.0	10.6	8.1	5.1	5.0
Total impuestos + IDH + GA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total en Bs	1,277	4,237	7,890	15,874	30,879

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
IVA: Impuesto al Valor Agregado, IT: Impuesto a las Transacciones, IUE: Impuesto sobre la Utilidad de las Empresas, IUERE: Impuesto sobre la Utilidad de las Empresas para Beneficiarios del Exterior, ICE: Impuesto al Consumo Específico, RC-IVA: Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado-RC-IVA, IEHD: Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados, IDH: Impuesto Directo a los Hidrocarburos, GA: Gravamen Arancelario.

En los veinte años pasados se han incrementado notablemente las recaudaciones tributarias y se ha modificado asimismo su composición relativa. La reducción de la ponderación de los impuestos indirectos y de los gravámenes aduaneros se ha compensado ampliamente con la introducción del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), el cual varía según los precios internacionales de los hidrocarburos.

Los montos de coparticipación asignados a las gobernaciones, a los municipios y a la universidad han crecido de tal manera que ocasionan un desestímulo al esfuerzo que deben realizar las unidades territoriales para ampliar sus ingresos. En efecto, las transferencias a las unidades territoriales han aumentado considerablemente en los años pasados, como puede observarse en la Gráfica 22.

Gráfica 22
Transferencias a gobernaciones, municipios y universidad



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

7. Los precios y los mercados

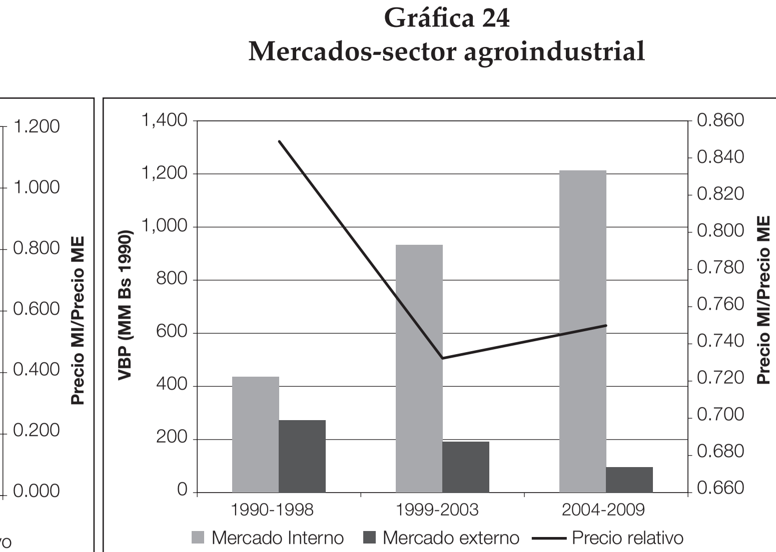
En esta sección, se presentan los resultados del análisis de mercados (precios y volúmenes) de los ocho sectores considerados en el presente documento. Las fuentes de información primaria son las MIP publicadas por el INE. En el anexo 2 del disco compacto adjunto, se encuentra el detalle de toda la información procesada. Es útil señalar que el volumen de ventas se mide como el valor bruto de producción (expresado en Bs. de 1990) y los precios, tanto del mercado interno como del externo, son los deflactores implícitos utilizados en las MIP, con 1990 como año base.

La Gráfica 23 presenta las ventas al mercado interno y externo, de acuerdo con los períodos descritos en las secciones precedentes, y el precio relativo para el sector agropecuario. Dicho precio resulta de dividir el deflactor implícito para las ventas del mercado interno y aquél utilizado en las ventas del mercado externo. De ello se deduce que una disminución en este precio relativo significa que el precio de exportación es mayor al de mercado interno. En este sentido, se observa que el sector campesino en Bolivia destina gran parte de su producción al mercado interno, aun cuando las condiciones de precios favorezcan a la exportación. Por ello, surge la hipótesis de que este sector no pudo aprovechar condiciones de mercado externo favorables.

Gráfica 23
Mercados-sector campesino

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.
VBP: Valor Bruto de Producción.

Gráfica 24
Mercados-sector agroindustrial



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

La Gráfica 24 presenta estos indicadores para el sector agroindustrial. Se aprecia que éste pudo aprovechar las condiciones de mercado favorables de la década de los noventa, dado que buena parte de su producción se destinó al mercado externo cuando las condiciones de precios eran favorables. Sin embargo, esta situación se revierte en la segunda década, dado que las ventas en el mercado interno se incrementaron, pero, a diferencia del sector agropecuario, el precio relativo también favorece al mercado interno, dado que al menos disminuye su tendencia decreciente y se aprecia una breve pero positiva mejora.

Por su parte, el sector hidrocarburos (Gráfica 25) durante la década de los noventa y parte de la pasada, mantuvo un equilibrio entre las ventas al mercado interno y externo, toda vez que las exportaciones a la República Argentina se encontraban en su fase decreciente y la demanda del mercado brasileño aún era modesta. En este período también se observa una situación de precios internacionales poco favorables. Sin embargo, ésta se revierte completamente en el tercer período (2004-2009), dado que el volumen de ventas al Brasil (y posteriormente, en menor medida, a la República Argentina) se eleva considerablemente. A ello se le añade una coyuntura de precios de exportación muy favorable, tal como se aprecia en la Gráfica.

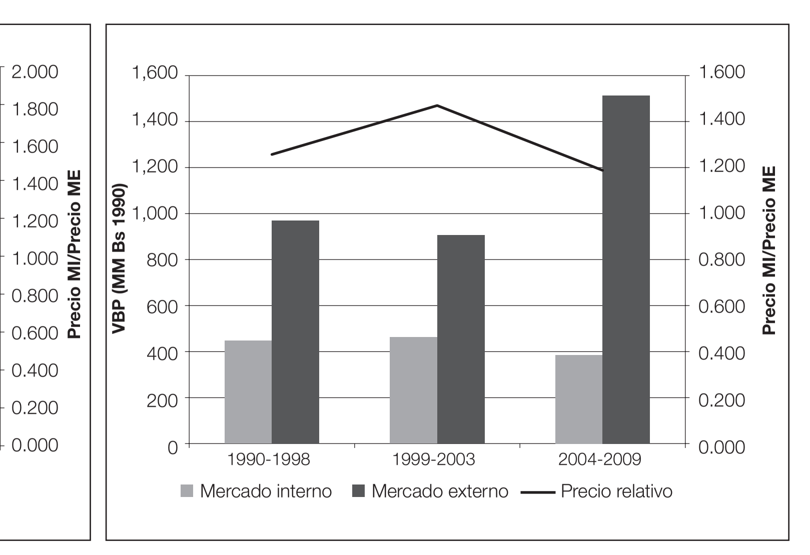
Algo muy parecido sucede en el sector minero (Gráfica 26), dado que la caída en las ventas del período 1999-2003 se recuperó, por mucho, en los años siguientes, siendo el mercado externo el destino principal de la producción. Lo que merece destacarse es que si bien el precio relativo disminuye (los precios internacionales son mayores a los domésticos) de 1.47 a 1.19, no lo hace en la dimensión observada en el sector hidrocarburos (1.89 a 1.33). Ello se debe a que los precios domésticos aplicados a la producción de petróleo y gas se encuentran "subsidiados" por debajo de su oportunidad internacional. Sin embargo, el caso de la minería es distinto, ya que los precios internos tienden a no alejarse de los externos. Este resultado refleja una de las diferencias más notables entre los dos recursos naturales (ambos no renovables). La producción de petróleo se destina, casi en su totalidad, al mercado interno y generalmente es considerada un bien de alto impacto social. Por otra parte, la producción minera se destina casi por completo al mercado externo y aquella parte de las ventas que está destinada al consumo nacional no necesariamente es un bien cuyo precio conlleve impactos sociales importantes.

Gráfica 25
Mercados-sector hidrocarburos

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.



Gráfica 26
Mercados-sector minero



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Respecto al sector industrial, nítidamente se observa que el destino principal de la producción es el mercado interno, aun cuando el precio relativo de este sector en la actualidad resulta más favorable para el mercado externo. Esta característica también la comparte el sector de servicios donde los precios para el mercado externo (por ejemplo, el turismo) son altamente favorables. En este sentido, ambos sectores presentan poca oportunidad para abrir mercados externos, y por ello son altamente dependientes de los ciclos económicos observados en los últimos años (Gráficas 27 y 28).

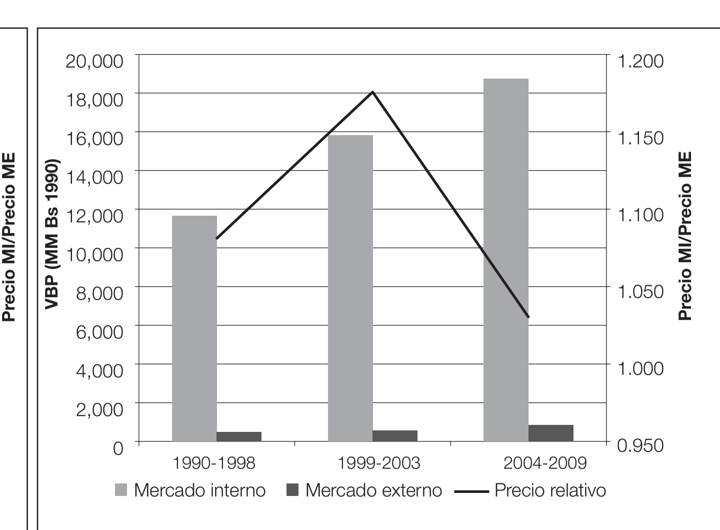
Por último, se observa que los sectores de la construcción y de comercio destinan la totalidad de sus ventas brutas al mercado interno, por ello no es posible construir un precio relativo. Esta característica será útil al momento de modelizar el comportamiento de ambos sectores, dado que, a diferencia de los anteriores, las empresas dedicadas a estas actividades no deben elegir entre mercado interno o el de exportación (Gráficas 29 y 30).

Gráfica 27
Mercados-sector industrial

VBP (MM Bs 1990)
25,000
20,000
15,000
10,000
5,000
0
Precio MI/Precio ME
1.220
1.200
1.180
1.160
1.140
1.120
1.100
1.080
1.060
1.040
1990-1998
1999-2003
2004-2009
Mercado interno
Mercado externo
Precio relativo

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 28
Mercados-sector servicios

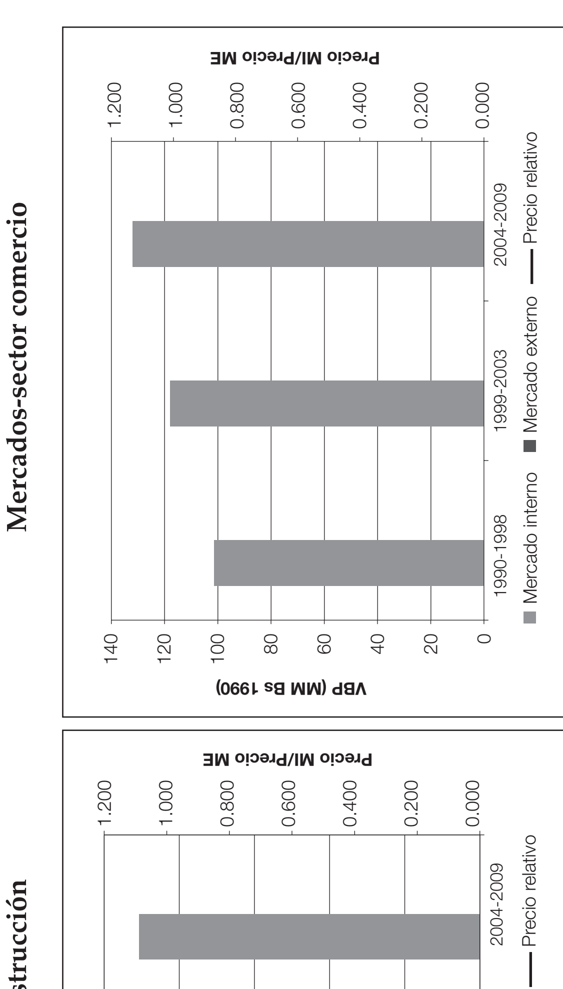


Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.



Gráfica 29
Mercados-sector construcción

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.



Gráfica 30
Mercados-sector comercio

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

8. El sector coca

No es desconocido que la producción de hoja de coca en Bolivia forma parte importante de la actividad campesina del país. De hecho, ésta fue y es sujeto de gran controversia en materia de política pública. En este sentido, una pregunta subyacente es cómo afecta el desempeño de este sector en la dinámica cíclica de la economía, en particular, si es posible encontrar alguna correlación entre la producción de este sector con el resto.

Con el objetivo de responder la pregunta antes planteada, se utilizaron los datos insertos en la MIP dentro del grupo "Coca", estos datos son públicos y oficiales del INE. En este sentido, la Gráfica 31 presenta la evolución del valor bruto de producción y el deflactor implícito de precios de la hoja de coca en Bolivia. Es muy interesante observar que la contracción productiva observada al finalizar la década de los noventa acompaña al período de contracción económica en Bolivia (anotado anteriormente). De ello surge la hipótesis de que la política de erradicación de la producción de este producto haya reforzado la tendencia decreciente en la economía boliviana durante ese período.

Gráfica 31
Producción y precios del sector coca

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Por otra parte, si bien en los últimos años no se aprecia un crecimiento en la producción de coca, sí los precios (reflejados con el deflactor implícito de la MIP) crecen notablemente. Más aún, este crecimiento supera notablemente el observado en el resto de la economía. En este sentido, el proceso expansivo de la economía boliviana de los últimos años estuvo acompañado por una mejora notable en los precios de venta de la hoja de coca.

9 Análisis contrafactual

Del análisis realizado hasta el momento, se pueden sugerir dos hipótesis de trabajo: 1) el ciclo de expansión observado en la década de los noventa se explica, en gran parte, por las exportaciones de productos no tradicionales, en particular, aquellos del sector agroindustrial además de un importante crecimiento en la inversión extranjera directa, y 2) el segundo ciclo de expansión, de los últimos años se explica por un *boom* de precios de los minerales y gas natural, asociado al contrato de exportación de gas natural al Brasil, así como a la demanda internacional de minerales. En este sentido, en la presente sección se analizará el impacto sobre la economía de cuatro escenarios alternativos[3].

1) Escenario 1, sin crecimiento en las exportaciones agroindustriales e industriales,
2) Escenario 2, sin los proyectos de exportación de gas natural al Brasil,
3) Escenario 3, consiste en los escenarios 1 y 2 de forma conjunta, y,
4) Escenario 4, con los niveles de IED observados al años 1995.

La Gráfica 32 presenta la tasa de crecimiento del PIB en el escenario base y en los cuatro escenarios contrafactuales explicados en el párrafo precedente. Se resaltan algunos resultados interesantes: 1) la disminución en el PIB total, en la década de los noventa, debido a menores precios en el sector agrícola, no es sustantiva; 2) por su

3 Se utilizará el modelo de ecuaciones simultáneas construido para fines del presente documento.

parte, aplicar la IED del año 1995 al período 1996-1998 parece tener un impacto negativo significativo (más del 1% del crecimiento total); 3) una de las posibles causas para la desaceleración económica del período 1999-2003 parece encontrarse en una desaceleración de la inversión privada extranjera, dado que, si en ese período se aplica la IED del año 1995, entonces la tasa de crecimiento del PIB hubiera sido mayor; 4) menores precios de los minerales y gas natural, sin el proyecto de exportación al Brasil, habrían disminuido la tasa de crecimiento del período 2004-2009 en casi la mitad, regresando a lo que en general se considera la tasa de crecimiento de estado estacionario del PIB, cercana al 2.5% (muy parecido al crecimiento poblacional).

Gráfica 32
Tasas de crecimiento del PIB en diversos escenarios

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tanto en la década de los noventa, por mayores inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos y minería, como en la primera década del nuevo milenio, a través de mayores niveles de producción y precios, los sectores de hidrocarburos y minero explican casi el 50% del crecimiento económico en Bolivia. Ello hace que esta economía se encuentre, al momento, poco diversificada y expuesta a variaciones en las condiciones internacionales de los precios de las materias primas.

CAPÍTULO III

Las transformaciones institucionales

---

1. En el ámbito político

Desde la recuperación de la democracia, el país ha transitado entre dos ciclos institucionales: uno neoliberal, republicano y representativo (1985-2005), y otro estatista, plurinacional y comunitario (2006 en adelante), con un período de crisis y tránsito institucional (2003-2009).

El primer ciclo se caracterizó por reformas económicas con el objetivo de atraer inversiones extranjeras y limitar el rol del Estado en su accionar sobre el mercado. En el ámbito político, la "democracia pactada" permitió al país un modesto crecimiento económico y un período prolongado de relativa gobernanza política, pero de deslegitimación del sistema de partidos y de la democracia representativa.

En el segundo ciclo, el nuevo mapa de actores sociales generó nuevas demandas sociales y regionales que llevaron al país al borde de la parálisis institucional en varias oportunidades (2003-2009). En el ámbito económico la nacionalización del sector de los hidrocarburos (2006) inició el ciclo estatista, y la nueva Constitución Política del Estado (2009) imprimió la característica plurinacional y comunitaria en la nueva arquitectura institucional.

En este contexto, las transformaciones institucionales en ambos ciclos han sido formales (Constitución, leyes, reglamentos, etc.), pero los resultados estuvieron en buena medida restringidos por las instituciones informales (cultura política y economía informal) que prevalecen en el país.

En esta sección, se exponen brevemente las transformaciones institucionales producidas en el ciclo neoliberal y post neoliberal en el ámbito político: sistema político, electoral, poderes públicos, administración pública y territorial. Luego se abordan las oscilaciones económicas en cuanto a la inversión, la regulación, los derechos de propiedad y el rol del Estado en la economía que llevaron al país a transitar de la privatización al estatismo.

1.1. El sistema político

En el marco de la democracia representativa (1985-2005), cinco gobiernos constitucionales se alternaron en el poder sobre un esquema de gobernabilidad basado en el protagonismo de los partidos políticos y los "pactos" de gobernabilidad que tuvieron su origen en las características particulares del diseño constitucional boliviano, pero que dieron lugar a prácticas perniciosas que se tradujeron en negociaciones permanentes por cargos y prebendas en el Ejecutivo.

En el primer ciclo, la exclusión de las mayorías sociales deslegitimó el sistema político y generó el descontento popular con el modelo neoliberal, lo que se expresó en la "Guerra del Agua" el año 2000, en la "Guerra del Gas" el 2003 y en la renuncia de dos presidentes (2003 y 2004). La crisis de gobernabilidad (2003-2005) tuvo sus orígenes en la ausencia de estructuras partidarias institucionalizadas que dejaron un vacío en el sistema político como agregadores de demandas sociales, lo que facilitó su reemplazo por los movimientos sociales en occidente y los movimientos cívicos regionales en oriente.

El ciclo post neoliberal o estatista abre mecanismos de intermediación de la sociedad con el sistema político, a través de la democracia directa ejercida mediante la participación ciudadana, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación según mecanismos de consulta popular, aunque su aplicación aún genera temores por la posible discrecionalidad en su implementación.

Al mismo tiempo, se reconoce la democracia participativa y comunitaria practicada por los pueblos indígena originario campesinos (PIOC) de acuerdo a sus usos y costumbres, es decir, se combinan

principios de la institucionalidad liberal (porque se mantienen los principios de la democracia liberal) con principios del nuevo modelo del Estado plurinacional y comunitario.

La democracia comunitaria es una novedad del nuevo ciclo institucional que amplia y complejiza la institucionalidad democrática del país, al reconocer prácticas, mecanismos y canales de representación y expresión más cercanos a la población.

1.2. El sistema electoral

El sistema de representación electoral es uno de los escenarios políticos que más transformaciones institucionales presentó en ambos ciclos institucionales.

En el primer ciclo, se destaca la incorporación del sistema mixto de representación de los miembros del Congreso, la introducción de un sistema de cuotas mínimas de presencia femenina en por lo menos un tercio de las listas de candidatos y la admisión de agrupaciones cívicas dentro de coaliciones de partidos (reforma de la CPE de 1994). Todo ello permitió la incorporación de nuevos actores locales y sociales en la dinámica política que mejoró la representatividad; pero, por otra parte, generó la "territorialización" del voto y las demandas locales, afectando la efectividad en la toma e implementación de las decisiones políticas.

La democracia plural profundiza y complejiza la democracia en Bolivia al otorgar la titularidad del ejercicio de la mediación entre la sociedad civil y el Estado en primer lugar a las organizaciones de las naciones y los PIOC, las agrupaciones ciudadanas, y finalmente a los partidos políticos, debido a que los PIOC son los actores protagonistas y constituyen la base social y política más activa del país. También se instituyeron siete circunscripciones especiales indígenas, la paridad y alternancia de género, y el voto en el extranjero.

Por otra parte, para la elección presidencial se establece la segunda vuelta en las urnas en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la minoría simple o el umbral mínimo de 40% de los votos cuando la diferencia con el segundo sea al menos de diez puntos.

La segunda vuelta electoral eliminó la posibilidad de que el Presidente y el Vicepresidente sean elegidos en una situación de fragmentación del voto; por otra parte, "genera un efecto indirecto de recomposición del sistema partidario induciendo a la construcción de acuerdos previos a la elección y desmontando la maquinaria de la 'democracia pactada' (…) que desvirtuaban la labor opositora y fiscalizadora del Parlamento" (Zegada, 2010: 143).

También se incluyó la revocatoria de mandato para las autoridades electorales por voto popular (excepto las judiciales) con especificaciones claras que impiden el uso discrecional y político de este recurso.

En suma, si bien explícitamente la democracia comunitaria y participativa no sustituyen a la democracia representativa, es posible reconocer su primacía sobre la segunda, por el establecimiento de un sistema diferenciado de derechos políticos y de participación ampliados para los PIOC, que se expresa en varios ámbitos como las cuotas fijas de representación en los órganos públicos, derechos de propiedad sobre los recursos naturales diferenciados, justicia alternativa, e incentivos económicos especiales, entre otros.

1.3. Los poderes públicos

En cuanto a los poderes públicos, el ciclo plurinacional mantiene el clásico modelo liberal y republicano de la división y balance de poderes: la representación política basada en la voluntad popular, derechos y libertades ciudadanas; el sufragio como medio para la elección de autoridades y el sistema presidencialista con el ejercicio del poder político concentrado en el Ejecutivo y presidido por el jefe de Estado y a la vez jefe de gobierno.

La Asamblea Legislativa, la institución más clásica de la democracia representativa, se mantiene con su estructura bicameral integrada por una cámara poblacional, elegida en circunscripciones uninominales (70), plurinominales (53) y especiales (7), y por otra cámara departamental, con cuatro representantes por departamento (36) elegidos bajo el sistema proporcional (método D' hont). Este Órgano se ha reconfigurado en su base política y social, pero continúa siendo

el espacio del rodillo gubernamental y no un espacio renovado de construcción legislativa e institucional, pese a la necesidad de leyes postconstituyentes de calidad.

Respecto al Órgano Judicial, en ambos ciclos institucionales se han producido cambios. En el primer ciclo se instituyó el Ministerio de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, que en forma agregada permitieron cierta modernización del Estado en el ámbito de la justicia y la ampliación de las libertades individuales y derechos civiles y políticos de las personas. En el ciclo estatal y plurinacional, se amplían los derechos colectivos y se desarrolla el sistema jurídico indígena de acuerdo a sus propias formalidades y valores.

La justicia originaria del nuevo ciclo institucional se sustenta en el principio del pluralismo jurídico, entendido como el reconocimiento de diferentes formas y prácticas de justicia y de las autoridades originarias con competencia para administrar justicia en los ámbitos personal, material y territorial en el marco del respeto a la Constitución, las leyes y los derechos humanos. Ambas jurisdicciones (ordinaria y originaria) gozan de igual jerarquía, por lo que es previsible que su implementación sea compleja y no exenta de controversias.

En ese contexto, si los ciudadanos encuentran en la jurisdicción originaria formas útiles y razonables de resolver sus controversias sin la necesaria presencia del Estado, puede resultar una contribución al descongestionamiento de la carga procesal en la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, se instituye la elección por voto popular de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Agroambiental, a fin de mejorar la independencia de la justicia; pero a la vez se debilita la carrera institucional y se emplea un método que es esencialmente político (elecciones).

En el nuevo ciclo institucional, el Órgano Electoral pasa a constituir el cuarto poder público con funciones relacionadas con administración electoral, el registro civil e identificación; pero no se

establecen explícitamente los principios de "autonomía, independencia e imparcialidad" como en la Constitución anterior. Uno de los mayores logros de la democracia representativa fue la institucionalización del sistema electoral, con la designación de los vocales de la Corte Nacional Electoral, por parte del Congreso. De este modo, la cuidadosa selección que se hizo de los vocales dio lugar a que éstos adquieran el denominativo de "notables". En el actual ciclo, parte de los vocales del Órgano Electoral y magistrados del Órgano Judicial son elegidos en base a criterios plurinacionales y simpatía electoral y no a partir de un sistema de méritos.

1.4. La administración pública

La administración pública ha oscilado al ritmo de los cambios de paradigma institucional. En el ciclo estatista de la década de los 60 y 70, se le atribuyó un papel fundamental para resolver los problemas del mercado y el desarrollo económico, mientras que desde la década de los 90, asumió un rol mínimo para no interferir en las decisiones económicas de los agentes privados.

Históricamente la administración pública ha sido la principal fuente de empleo en el país para la clase media urbana y el área rural. Por eso mismo, en el marco de la política de pactos y coaliciones del primer ciclo, las instituciones se convirtieron en el botín del gobierno de turno. La única forma de progresar y mantener la seguridad laboral era a través de vínculos políticos y la complicidad con la cultura política imperante, lo que a su vez se constituyó en una restricción para la modernización de la gestión pública y, por tanto, del desarrollo y el crecimiento económico. "La utilización política de los cargos públicos incrementa el coste de la formalidad a la vez que deslegitima las instituciones aumentando la distancia entre sociedad y Estado. En Bolivia el déficit institucional se ha traducido en menores tasas de crecimiento y creación de empleo y en una pobreza persistente" (Kaufmann, Mataruzzi y Zabaleta, 2002:13, traducción libre).

Una particularidad de la administración pública del país es condenar con o sin motivo por todo lo obrado al anterior gobierno o ciclo institucional, de la misma manera que en aquella época se repudiaba el modelo o el gobierno previo. A esto se suma que el partido en función

de gobierno se proclama ser el verdadero y legítimo portador de la representación del pueblo identificando a los "otros" del ciclo o gobierno anterior, no como los adversarios políticos, sino como enemigos a quienes se los persigue, chantajea y responsabiliza por todo.

Una burocracia estatal debe ser una organización caracterizada por su eficiencia, transparencia y con cuadros profesionales altamente capacitados. Es desde la administración pública que se puede y se debe originar las transformaciones de la institucionalidad informal (economía informal, evasión de impuestos, corrupción, entre otros) que impiden la modernización del Estado. Sin embargo, la administración pública se caracteriza por su escasa profesionalización, inestabilidad laboral, bajos salarios, ente otros, que en forma agregada afectan la confianza y credibilidad en las instituciones del país y el desempeño económico.

En este contexto, cualquier esfuerzo de reforma institucional debe considerar el desmantelar el hábito clientelar y prebendal en la administración pública a partir del establecimiento e institucionalización de un sistema de méritos, por el cual el único criterio de ingreso o permanencia en un cargo sea el mérito académico, técnico o profesional y no la militancia en un partido o movimiento social o la pertenencia a una determinada etnia.

Al respecto, vale la pena hacer notar que en el país se creyó que el cambio de las instituciones formales (Constitución, leyes, decretos, etc.), sería suficiente para producir transformaciones estructurales, sin tomar en cuenta que sólo las sociedades que logran transformar sus instituciones informales (nepotismo, corrupción, patrimonialismo, etc.) son las que logran mejores resultados en cuanto a modernización y crecimiento económico: "Un momento constituyente (y post constituyente) es la oportunidad más propicia para impulsar un gran salto en la cultura política y cívica nacional" (Ossio y Prats, 2004: 15).

En suma, buena parte de los problemas de la institucionalidad boliviana tienen su origen en el modo de ser y pensar, es decir, en las actitudes y costumbres interiorizadas. Por lo anterior, el verdadero cambio que requiere el país, sin por eso desmerecer la importancia

de la arquitectura institucional, es el "cambio cultural" (Braduel, 2011: 21).

1.5. La administración territorial

Uno de los mayores logros del ciclo institucional liberal en el ámbito de la gestión pública fue el proceso de descentralización municipal iniciado con la Ley de Participación Popular en 1994, porque significó importantes cambios políticos, sociales, fiscales y administrativos que generaron las condiciones y espacios de apertura institucional para la participación de la ciudadanía.

La participación popular fue una respuesta, aunque parcial, a las exigencias de descentralización de los recursos económicos, de las competencias y del poder político hacia el nivel local para hacer frente a la pobreza y el desigual desarrollo de las regiones. La "municipalización" del país contribuyó a la construcción de institucionalidad en espacios donde el Estado se había mantenido ausente.

En ese contexto, el proceso autonómico no es un producto aislado, sino producto del aprendizaje y experiencia de la participación popular, en tanto es una profundización y complejización del proceso de descentralización política y administrativa que reconfigurará la organización política del Estado.

Las autonomías fueron demandadas por los sectores sociales del occidente boliviano que enarbolaron la cuestión indígena y el reconocimiento a sus propias formas de organización; y, por las élites políticas y empresariales del oriente y del sur, como una demanda histórica y a la vez como parte de la búsqueda de la renta de los hidrocarburos concentrados en los departamentos de Santa Cruz y Tarija.

Sin embargo, en el contexto de la crisis de gobernabilidad (2003-2005), la autonomía emerge con mucha dificultad porque, por una parte, se la promovió desde un grupo que se identificaba abierta e ideológicamente como opositor al gobierno y, por otra, el gobierno desarrollaba un nuevo modelo político donde el Estado estaba fortalecido y por tanto era proclive a ser centralista.

La construcción de la institucionalidad autonómica al momento es confusa en el tema de las competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas a ser distribuidas entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas; no considera la cantidad enorme de problemas limítrofes entre municipios, provincias y departamentos que podrían agravarse con la autonomía otorgada a los PIOC, cuya territorialidad incluso puede sobreponerse a la jurisdicción de municipios; y no se establece con precisión su sostenibilidad financiera (Asociación Boliviana de Ciencias Políticas-ABCP, 2010).

Por eso, la implementación del régimen autonómico es quizás la tarea más compleja del proceso de la construcción de la nueva institucionalidad del Estado plurinacional, porque constituye una oportunidad para superar las tensiones y conflictos que históricamente han caracterizado la relación Estado-regiones o puede constituirse en un elemento más de desestabilización e ingobernabilidad.

Queda pendiente la necesidad imperativa de establecer un nuevo pacto fiscal que permita la sostenibilidad de los diferentes niveles autonómicos, lo que implica discutir principalmente dos temas: una nueva redistribución de las regalías petroleras y el aumento de la tasa de coparticipación tributaria. La pregunta es: ¿a quién se le quita?

En el primer ciclo institucional, la descentralización municipal (división vertical del Estado) estuvo asociada a la participación y el control social mientras que en el nuevo ciclo institucional se las instituye como un derecho político y como un mecanismo institucional transversal por el que la sociedad civil participa en el diseño de las políticas públicas y ejerce el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado (división horizontal del Estado), así como respecto a la calidad de los servicios públicos.

En este contexto, la participación ciudadana y el control social deben encontrar en cada nivel subnacional mecanismos que promuevan la transparencia, el acceso a la información pública, las prácticas de rendición de cuentas, la modernización tecnológica de la gestión pública y las auditorías ciudadanas. Hay una relación e interacción compleja, pero directa entre la calidad institucional, las políticas públicas y el desarrollo socioeconómico.

Si bien la participación y el control social institucional (reglas claras, neutrales y estables) pueden constituir una contribución sustancial a la construcción de la institucionalidad de la gestión pública en los diferentes niveles territoriales, este mecanismo no deberá significar el debilitamiento de los mecanismos liberales de auditoría, contraloría y fiscalización que se mantienen en nuestra arquitectura institucional.

Uno de los mayores obstáculos en la construcción del nuevo diseño institucional puede ser la institucionalización de la presión corporativa, si se hace del control social una herramienta de fiscalización sobre la administración pública, financiera o gerencial en busca de intereses particulares o sectoriales.

Por eso, es importante asumir que la participación y el control social no pueden estar basados en una suerte de idealización de los movimientos sociales. Por tanto, esta responsabilidad no debe ser conferida exclusivamente a éstos o a los partidos políticos, porque el sujeto de la participación y control es la sociedad civil, entendida como el conjunto de organizaciones y entidades de la sociedad con capacidad de acción colectiva y toma de decisiones en el ámbito público.

2. En el ámbito económico

Bolivia se ha caracterizado por mantener un comportamiento pendular en la aplicación de modelos y políticas económicas, que fueron desde la construcción de "demasiado Estado" (1952-1985 y 2006 en adelante), hasta el extremo de la reducción del Estado al mínimo (1985-2005).

El ciclo neoliberal en Bolivia se inició con el Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985 que instituyó la Nueva Política Económica orientada hacia la economía de mercado, la desregulación y la liberalización, para separar la esfera política y así mejorar el funcionamiento del mercado, pero ignoró la función que los cambios en las instituciones (formales e informales) podrían tener en el desarrollo económico y social, porque asumieron que la simple liberalización de mercado haría próspero a un país.

El año 2006, con la victoria electoral de Evo Morales y la nacionalización de los hidrocarburos, el país reingresa a otro ciclo estatista con características particulares, porque si bien se estatiza buena parte de la economía nacional, se mantienen vigentes varios principios del Consenso de Washington, por ejemplo, la importancia de la estabilidad macroeconómica en el crecimiento, el equilibrio fiscal y la política monetaria prudente; la apertura de mercados de exportación y las reservas internacionales suficientes como para hacer frente a las contingencias externas.

El nuevo ciclo económico ha incorporado la pluralidad económica entendida como el reconocimiento de cuatro formas diversas de organización económica: estatal, privada, comunitaria y cooperativa.

La economía comunitaria, algo inédito en la institucionalidad económica del país, es un concepto derivado de la cosmovisión indígena que hace referencia al bienestar solidario entre las personas y sobre todo las colectividades, cuyo accionar se encuentra al margen de la "racionalidad capitalista", porque no prioriza necesariamente el excedente o la acumulación, sino ganar prestigio, respeto, solidaridad y fortalecer las relaciones sociales con la comunidad, la familia o los vecinos. "La economía social comunitaria es una forma de organización económica que está orientada por la lógica del 'Vivir Bien'" (Morales, 2011: 5).

En este contexto, el reto de las políticas económicas es articular las formas económicas plurales de manera que su inclusión sea lo menos adversa a las lógicas de mercado, dado que el mensaje central del neoinstitucionalismo es que las políticas de desarrollo son efectivas solamente cuando están sustentadas en un sistema de instituciones funcionales al desarrollo.

2.1. Las inversiones

Las reformas de segunda generación ("Plan de Todos" 1993-1997) se orientaron a modernizar el Estado para respaldar el nuevo modelo de desarrollo, ampliar la participación ciudadana, limitar la intervención gubernamental en la economía, generar un sistema de regulación para garantizar los derechos de propiedad privada

y, en suma, optimizar las condiciones de inversión. No obstante, la inversión en los sectores y empresas no ha sido capaz de mantener nuevos flujos de capital en proporciones considerables y sostenibles en el largo plazo, a lo que se asocia la crisis del modelo político y la crisis económica internacional a finales de la década de los noventa, que dieron paso al retorno de la economía estatal.

El nuevo ciclo institucional estatista, a pesar de los excedentes que ha dispuesto y el contexto económico favorable, no ha logrado configurar un escenario más atractivo para los inversionistas que el otorgado por el ciclo neoliberal. La nueva Constitución afectó las condiciones de seguridad jurídica, el respeto por los derechos de propiedad y las garantías de cumplimiento de contratos a partir del proceso de la nacionalización de varias empresas estratégicas, el control y dominio de los recursos naturales en todas sus formas, la priorización de la inversión boliviana frente a la extranjera y las restricciones a la reinversión de las utilidades.

Por eso, Bolivia hoy es percibida por los inversionistas como un país donde las reglas de juego son cambiantes y los derechos a la propiedad privada y los retornos a la inversión dependen de los ciclos electorales.

Sin embargo, los países que mayor éxito han tenido en el crecimiento económico, en la generación de empleo sostenible y en la reducción de pobreza son aquellos que han creado el contexto necesario para atraer inversiones privadas, y la evidencia constata que los marcos institucionales liberales favorecen a la inversión privada. Además las empresas privadas son, por lo general, más eficientes y productivas que las empresas estatales, aunque a menudo se las asocia con una mayor desigualdad.

2.2. La regulación

La regulación es el resultado de las reformas institucionales de primera y segunda generación que tenían el objetivo de corregir las fallas del mercado, proteger los derechos de propiedad, definir los marcos legales para el cumplimiento de los contratos, reducir los riesgos de expropiación y contribuir a superar en algo la frágil

institucionalidad, estableciendo criterios técnicos de gestión en la estructura de tarifas, la ampliación del servicio, las restricciones a las prácticas anticompetitivas y la mejora de los estándares de calidad de la prestación de los servicios públicos.

No obstante, la crónica inestabilidad política del país (2000-2005), su fuerte asociación con la capitalización y el desconocimiento por parte del ciudadano de la función de las superintendencias no otorgaron respaldo a estas instancias, de tal manera que la aplicación del nuevo modelo económico terminó con la disolución de las superintendencias y su reemplazo por las Autoridades de Fiscalización y Control Social.

Si bien las Autoridades de Control y Fiscalización mantienen los mismos objetivos, en este aspecto no sólo resulta importante establecer qué se regula, sino también quién y cómo lo regula.

En la nueva arquitectura institucional, se pierde la cualidad de independencia y neutralidad a la cual se tendía en el anterior ciclo, porque las Autoridades se encuentran subordinadas al Ministerio del sector correspondiente. Además, cuando el Estado es el regulador, se corre el riesgo de afectar la libertad económica, generar sobrecarga normativa a la iniciativa privada y caer en acciones discrecionales de carácter político, por ejemplo, cuando se prohíbe la exportación o se obliga a revelar las estrategias de precios, ventas y comercialización sólo a las empresas privadas.

La regulación es parte central de la política pública de un país y no simplemente un instrumento liberal de mercado, y su calidad y universalización es una prioridad del desarrollo, más aún cuando el ciclo institucional actual reconoce a varios servicios (agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones) como un derecho humano.

2.3. Los derechos de propiedad

La evidencia empírica ha demostrado que la prosperidad y los derechos de propiedad son conceptos absolutamente inseparables. Las naciones más prósperas son aquellas que han protegido los derechos

de propiedad; a la inversa, las débiles garantías de la propiedad, no sólo desestimulan las inversiones, sino que incentivan la economía informal y la corrupción.

El tratamiento de los derechos de propiedad en Bolivia ha dependido del ciclo institucional y de las reformas neoliberales, y no han sido garantía para un sistema sólido de derechos de propiedad. Por ejemplo, la propiedad de la tierra muchas veces se ha puesto en duda tanto por agentes privados como por el mismo Estado, lo que ha dificultado que sus propietarios puedan transferir o acceder a créditos con el sistema financiero formal.

Sin embargo, sería un error suponer que la tarea de asignación, definición y protección de los derechos de propiedad corresponde exclusivamente al Estado. La realidad demuestra que los derechos de propiedad se desarrollaron a partir de la costumbre y la tradición: "En la mayoría de los países la propiedad tomó la forma de posesión, cuya justificación no se hallaba en documentos (títulos) legales sino en la tenencia prolongada, a la cual la costumbre reconocía como prueba de titularidad de la propiedad" (O'Driscoll y Hoskins, 2006: 6).

En el ciclo neoliberal, la propiedad privada, individual y colectiva fue establecida como parte de los derechos fundamentales de las personas y estaba garantizado siempre que su uso no perjudique al bien colectivo. En el ciclo estatista se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria y se especifica que la propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión. Sin embargo, la función social depende de las normas propias de las comunidades en el área rural y el incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra son motivo de reversión.

Por otra parte, los ciclos pendulares entre nacionalización y privatización de la propiedad en Bolivia han respondido no únicamente a los avances o retrocesos del marco legal de protección de los derechos de propiedad privada, sino también a los precios internacionales en el mercado, a la inestabilidad política, a la conflictividad social y a las expectativas de ciclos de expansión o recesión de la economía internacional (Molina, Doria Medina y Oporto, 2010).

Cuando los precios son bajos o la administración de la empresa le resulta al Estado política y económicamente insostenible, la privatización es más probable. En Bolivia históricamente los sectores de hidrocarburos y de minería se encuentran entre los ciclos de inversión y expropiación. El ciclo se inicia generando períodos de exitosa atracción de capitales y una vez que los activos se encuentran inmovilizados, los gobiernos se ven tentados a incrementar su participación en las ganancias.

La privatización del ciclo liberal, a partir de condiciones tributarias altamente favorables en el sector de hidrocarburos, logró atraer importantes inversiones, abrir mercados y desarrollar la infraestructura física necesaria para la consolidación de contratos de venta de gas a Brasil y la Argentina.

Una década después, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y la nueva orientación económica y política, el gobierno de Evo Morales, en mayo del 2006, revertió al Estado la propiedad de los recursos naturales, consolidó el control absoluto de la cadena de producción nacional y la empresa estatal YPFB retomó la gestión de todas las etapas de producción.

En suma, la oscilación institucional en el país gira en torno a la titularidad de los activos. Es decir, su propiedad y administración es, ¿estatal o privada?, o, ¿nacional o extranjera?, disputas que al final de cuentas no se han traducido en modificaciones directamente relacionadas con el patrón primario exportador de la economía que persiste inmutable a las trasformaciones institucionales.

2.4. El rol del Estado en la economía

Los movimientos pendulares que ha experimentado el papel del Estado en Bolivia desde la recuperación de la democracia han tenido efectos diversos y complejos sobre sus características estructurales, institucionales y de funcionamiento.

Si bien las reformas del primer ciclo lograron cierta modernización de la gestión pública, también fueron responsables del debilitamiento del papel del Estado en el ámbito de las políticas productivas. Con

el inicio del ciclo estatista (2006), el Estado reasume el rol de actor protagónico con la recuperación de la titularidad de las empresas privatizadas (sectores estratégicos generadores de excedentes y servicios públicos); la constitución de empresas estatales; la ampliación de su participación en la producción, y la promoción de la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables.

Pero un análisis objetivo nos muestra que ni la economía planificada ni la del neoliberalismo han logrado mejorar el desempeño de la economía boliviana. Algunos culparon al mercado de la pobreza y la distribución inequitativa de la riqueza, sin tomar en cuenta que también era resultado de políticas públicas inadecuadas. Otros responsabilizaron a las intervenciones estatales de distorsionar el funcionamiento del mercado y las inversiones. Es decir, en un extremo se cree que hubo demasiado Estado y en otro extremo se piensa que hubo mucho mercado.

Por este motivo, es conveniente transitar hacia un modelo institucional donde, en términos de desarrollo, ni el Estado ni el mercado son suficientes por separado, sino que se busca una síntesis que vaya más allá de los planteamientos doctrinales y articule más y mejor Estado con más y mejor mercado.

Consiste en un modelo mixto que combine el paradigma de la planificación y la libertad, donde la planificación no debe ser comprendida como una supresión a las libertades económicas que inviabilice la gestión eficiente con el mercado, donde no se debe dar por supuesto la libertad absoluta. Se trata de cambiar el enfoque de la planeación, desde la sociedad civil, acompañada de acuerdos y compromisos políticos, económicos, empresariales, regionales, entre otros, y no como una planificación definida desde el centro, para concentrar poder, ampliar la burocracia o incentivar más el regionalismo.

Esta propuesta no es nueva, pero es mejor aventurarse a transitar de los paradigmas herméticos de los sistemas económicos clásicos e ir más allá del fundamentalismo de mercado del Consenso de Washington y del capitalismo de Estado. El mismo Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1997, señalaba que "han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el

protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas" (Banco Mundial, 1997: 26).

Para construir un Estado con capacidad institucional en base a un modelo mixto, se requiere una alianza entre el sector público y el privado que es de vital importancia para establecer las condiciones de desarrollo y el patrón de crecimiento que se quiere. Por esta razón se debiera institucionalizar un espacio donde se encuentren incorporados: el sector empresarial más representativo; el gobierno; los académicos; los actores civiles que inspiren respeto prestigio y confianza; los movimientos sociales y regionales, y los partidos políticos (pero evitando la politización), en una suerte de Consejo Económico Social con mandatos claros, concretos, realistas y con un financiamiento estable para perdurar en el largo plazo (Devlin y Moguillansky, 2009).

CAPÍTULO IV

Algunos escenarios posibles

En este capítulo, se estudia el impacto sobre la parte real de la economía de un mayor crecimiento en las exportaciones de los sectores considerados. En concreto, se analiza la tasa de crecimiento del PIB, la generación de empleo, la evolución de índice de Gini y la pobreza (medida a través de la línea de la pobreza) de un incremento en 1% en las exportaciones de los siguientes sectores: 1) campesino; 2) agroindustrial; 3) hidrocarburos; 4) minería; 5) industria, y 6) servicios[4].

En este apartado no se pretende pronosticar el futuro, sino simplemente analizar las sensibilidades ya anotadas hasta el año 2025. Cabe señalar que el escenario "Base" es aquél donde no existe cambio en el crecimiento de las exportaciones.

La Gráfica 33 presenta el crecimiento promedio anual del PIB en cada uno de los escenarios descritos anteriormente, hasta el año 2025. En principio se debe señalar que, con tasas de crecimiento anuales del 5% en las exportaciones, la economía boliviana crece, en el mejor de los casos, al 2.5%. De ello se deduce, que cuando se presenta un shock de demanda externo positivo el componente importado no es despreciable. Luego, los sectores que mayor impacto presentan son industria e hidrocarburos, mientras que los sectores agrícolas (tanto industrial como campesino) no presentan un componente multiplicador elevado.

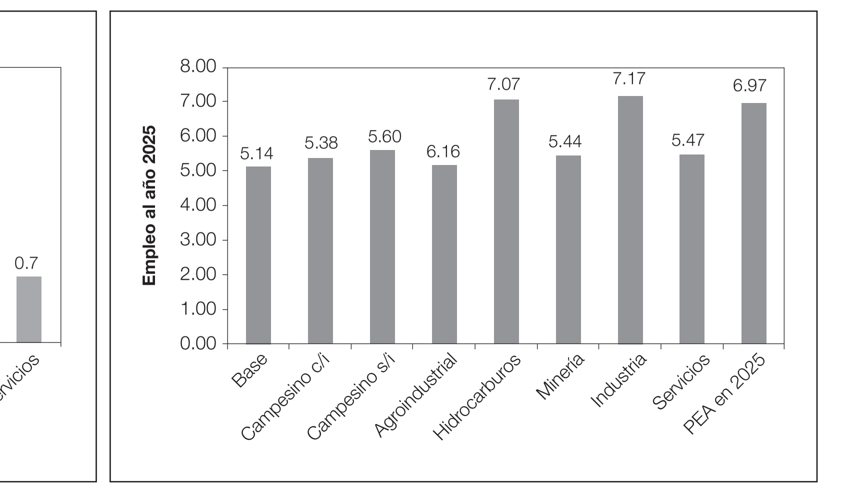
4 Esta sección fue trabajada con el Modelo de Equilibrio General construido para la presente investigación y que se explica en el Anexo 1.

Gráfica 33
Tasa de crecimiento promedio anual del PIB
2010-2025

Tasa de crecimiento PIB
3.0%
2.5%
2.0%
1.5%
1.0%
0.5%
0.0%
0.3
0.5
0.7
0.4
2.5
0.8
2.1
0.7
Base
Campesino c/i
Campesino s/i
Agroindustrial
Hidrocarburos
Minería
Industria
Servicios

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 34
Evolución del empleo 2010-2050



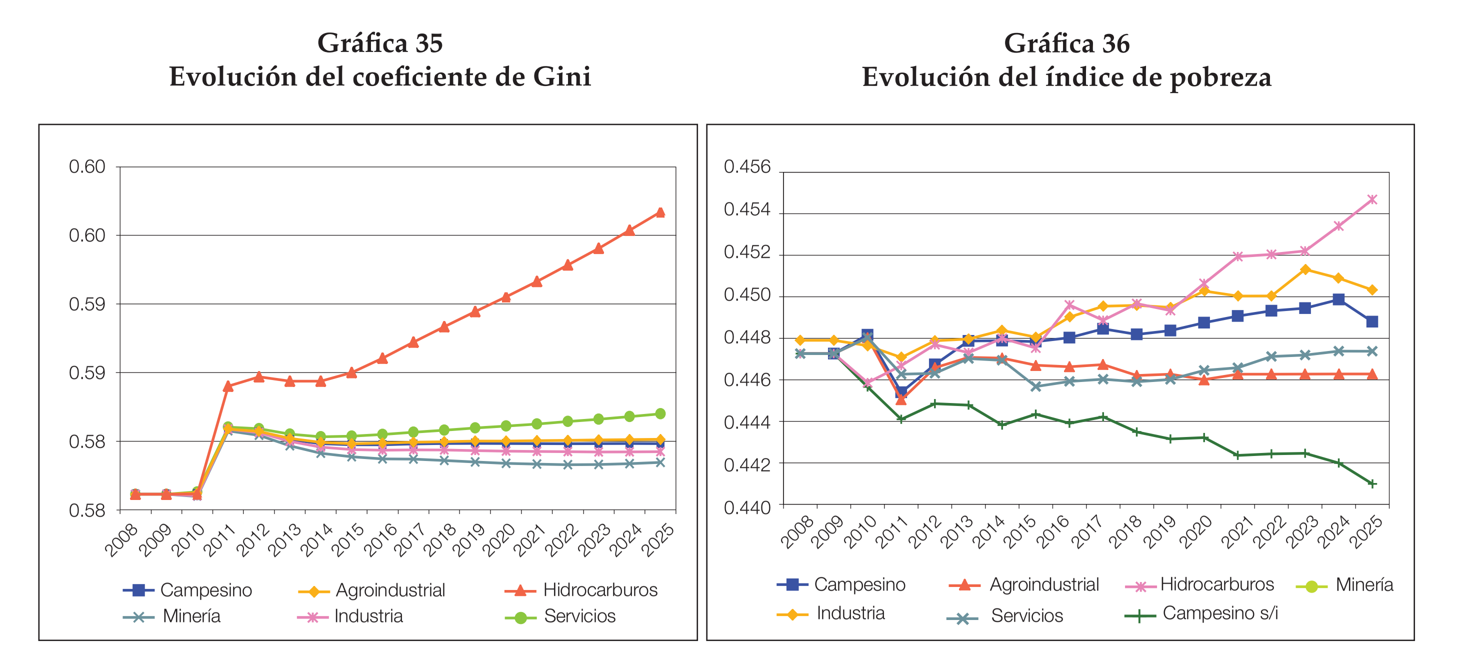
Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Por su parte, la Gráfica 34 muestra la evolución del empleo generado en cada escenario, además de la cantidad de personas (estimada por el INE) entre 20 y 60 años hasta el año 2025. Nuevamente se observa que los sectores de industria e hidrocarburos presentan una capacidad de absorción de empleo interesante. De hecho, el sector industrial aparece como uno de los pocos sectores que podría dar empleo a una población económicamente activa en constante crecimiento. En este punto es necesario recordar que el modelo utilizado en esta sección fue calibrado al año 2007. Por ello, los resultados encontrados permiten ver que se mantienen las relaciones de producción y empleo observadas a ese año.

Así como son importantes las variables de producción y empleo, también lo son aquellas relacionadas con la parte social de la economía. En este sentido, a continuación se presentan los resultados sobre el índice de desigualdad en la distribución de ingresos (Gini) y la evolución del porcentaje de personas pobres. Ambos indicadores fueron calculados con la información de la Encuesta de Hogares (2007), y para su posterior proyección, se utilizaron los ingresos familiares en términos constantes.

La Gráfica 35 muestra que si bien el sector hidrocarburos es fuente generadora de producción y empleo, también incrementa la desigualdad en la distribución del ingreso; de igual forma lo hace el sector de servicios[5]. Por su parte, es interesante notar cómo una mejora en los ingresos del sector minero tiende a disminuir la desigualdad. Una posible explicación para este resultado puede encontrarse en el hecho de que actualmente este sector alberga una gran cantidad de cooperativistas y mineros pequeños. Por tanto, una mejora en los ingresos de estas personas tiene un efecto multiplicador importante sobre el resto de la economía. Finalmente, la Gráfica 36 presenta la evolución del porcentaje de personas pobres (medido de acuerdo al método de la línea de la pobreza) en los escenarios sujeto de consideración.

5 De hecho, la razón por la que un crecimiento en el sector hidrocarburos empeora la distribución de los ingresos se debe a que gran parte de la renta generada en él, a través de los impuestos, incrementa la demanda por servicios formales y del sector de la construcción, sectores donde no necesariamente se emplean a las personas más pobres del país.



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Llama la atención que una mejora en los ingresos de los campesinos no necesariamente disminuye los índices de pobreza globales dado que el sector comercio queda al margen de dicha mejora[6]. También es necesario destacar que un incremento en las exportaciones de los servicios formales y del sector hidrocarburos tiende a aumentar la pobreza. El mecanismo de transmisión subyacente a este resultado es el siguiente: mayor ingreso en los sectores de hidrocarburos e industria tiende a mejorar los ingresos de estos trabajadores, incrementado a su vez los precios de venta finales, dado que los sectores de menores ingresos (agropecuario y servicios informales) no incrementan su ingreso en la misma proporción. Entonces, su capacidad adquisitiva (ingreso real) disminuye; de esta forma, algunas familias podrían ser calificadas como pobres.

Del análisis realizado hasta el momento merecen destacarse tres aspectos: 1) no necesariamente los sectores que generan mayor crecimiento del PIB generan empleo (a gran escala) y disminuyen la pobreza; gran parte de este resultado se da porque la política pública lo condiciona, dado que la renta generada en el sector de los hidrocarburos (por ejemplo) incrementa la demanda de sectores con relativo mayor poder adquisitivo, construcción y servicios formales. 2) El sector industrial aparece como candidato prioritario en materia de política pública, ya sea porque el impacto multiplicador es mayor o porque arroja resultados sociales interesantes. La pregunta sustantiva es: ¿cómo es posible apoyar la producción de ambos? La respuesta a ésta se intentará esbozarla en las siguientes secciones. 3) Si la mejora de ingresos en el sector campesino genera mayor inflación, los índices de pobreza globales no disminuyen (dado que el sector de comercio queda al margen de esta mejora).

1. Escenario de exportaciones crecientes de hidrocarburos

No cabe duda que el sector de los hidrocarburos es pieza importante en el desempeño económico de Bolivia. De hecho, casi la mitad de la bonanza económica de los últimos años se debe al proyecto de exportación de gas natural al Brasil acordado (en precios

6 Sólo cuando la mejora en los ingresos del sector campesino no se traduce en mayor inflación (campesino s/i), los índices de pobreza disminuyen.

y volúmenes) en la década de los noventa. Sin embargo, el problema radica en la poca conexión de este sector con el resto de la economía. Desde un punto de vista productivo o de generación de empleo, el impacto directo es positivo, pero muy pequeño; el vínculo observado en los últimos años se dio a través del canal fiscal. Efectivamente, mayor producción y precios de gas natural y petróleo generaron mayores impuestos (generados en gran parte por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos creado el año 2005); éstos, a su vez, incrementaron la demanda por servicios formales y construcción, sectores que sí están vinculados con el resto de la economía. El problema con dicha vinculación surge porque estos dos sectores no necesariamente dan empleo a la población más pobre del país.

Por ello, y quizás para confirmar estas apreciaciones, en esta sección se analizarán los resultados de un incremento en la producción de gas natural debido a mayores exportaciones a la República Argentina. De acuerdo a las Gráficas 37 y 38, se observa que, de concretarse el proyecto de exportación de gas natural a la República Argentina, el impacto marginal sobre el crecimiento del PIB podría alcanzar el 5% y generar un 20% más de empleo.

Sin embargo, y como ya se anticipó, los resultados en la parte social no son del todo satisfactorios, dado que tanto el índice de desigualdad como el de pobreza se incrementan, ello porque las nuevas fuentes de empleo que se generan no están asociadas a los sectores más pobres de la economía y su efecto multiplicador no es lo suficientemente grande. Por otra parte, si se incrementa el número de trabajadores en estos sectores, habrá una mayor presión de demanda que tiende a elevar los precios, lo cual genera que el poder adquisitivo de los pobres disminuya (Gráficas 39 y 40).

Gráfica 37
Impacto sobre el crecimiento del PIB

Crecimiento del PIB

7.0%
6.0%
5.0%
4.0%
3.0%
2.0%
1.0%
0.0%
–1.0%
–2.0%
–3.0%

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Base Exportación Argentina

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 38
Impacto sobre el empleo

Población ocupada

6.40
6.20
6.00
5.80
5.60
5.40
5.20
5.00

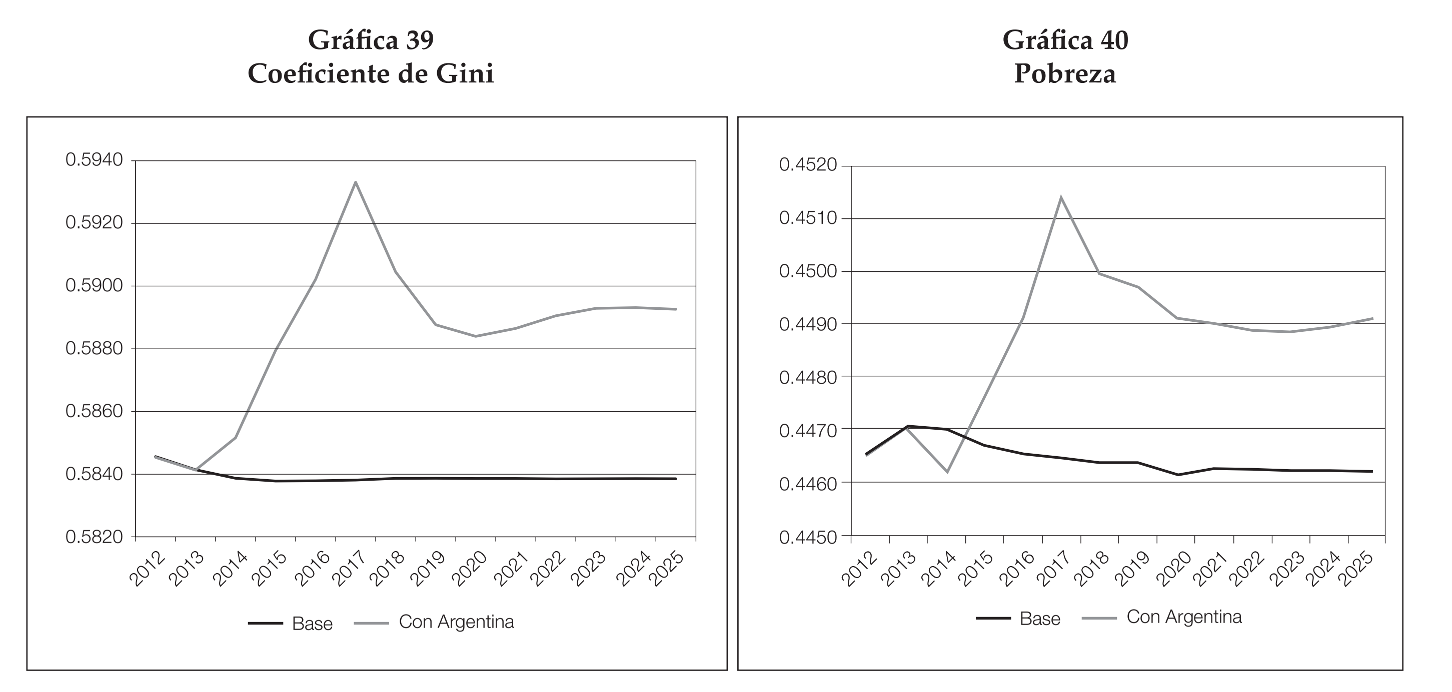
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Base Con Argentina

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 39
Coeficiente de Gini

Gráfica 40
Pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Los resultados de esta sección son consistentes con todo el análisis estadístico realizado hasta el momento, donde se evidencia que el sector hidrocarburos es una fuente generadora de crecimiento importante, que su vínculo con el resto de la economía se da a través de la política pública, la que actualmente tiende a mejorar los ingresos de los sectores de alto poder adquisitivo.

2. Escenario de articulación industrial

Una posibilidad es que el sector industrial establezca vínculos directos con el sector campesino. De esta manera, si se abren nuevas oportunidades de mercado, ambos sectores resultarían beneficiados. En este sentido, en esta sección se analizan los resultados de un cambio en el coeficiente de demanda por insumos intermedios; básicamente lo que se hizo es triplicar el coeficiente de compras del sector industrial hacia el sector agropecuario.

Las Gráficas 41 y 42 muestran que el impacto de un incremento de las exportaciones industriales, asociado a una mayor vinculación con el sector agropecuario, genera una tasa de crecimiento sostenida de la economía mayor al 2.0%, que si bien no parece suficiente, a diferencia de los anteriores escenarios, ahora es sostenida. También el empleo parece mejorar lo suficiente; de hecho, ahora sí cabría la posibilidad de que ambos sectores puedan absorber la nueva fuerza laboral futura.

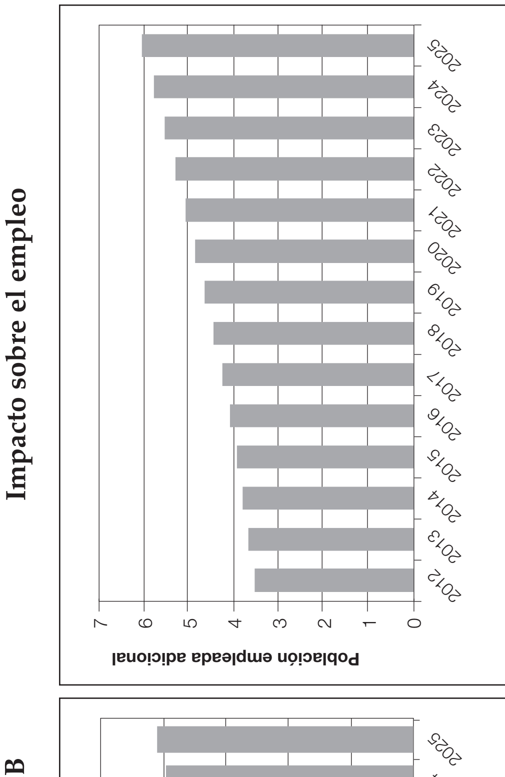
Si bien los indicadores anteriores resultan positivos, los sociales, la desigualdad y la pobreza, presentan resultados ambiguos, dado que el índice de desigualdad disminuye, pero el de pobreza se incrementa. Ello implicaría que la mejora en los ingresos del sector agropecuario no sería suficiente para compensar la inflación generada por la mayor producción del sector agrícola, pero sí lo es para disminuir la brecha de éstos (Gráficas 43 y 44).

Gráfica 41
Impacto sobre la tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

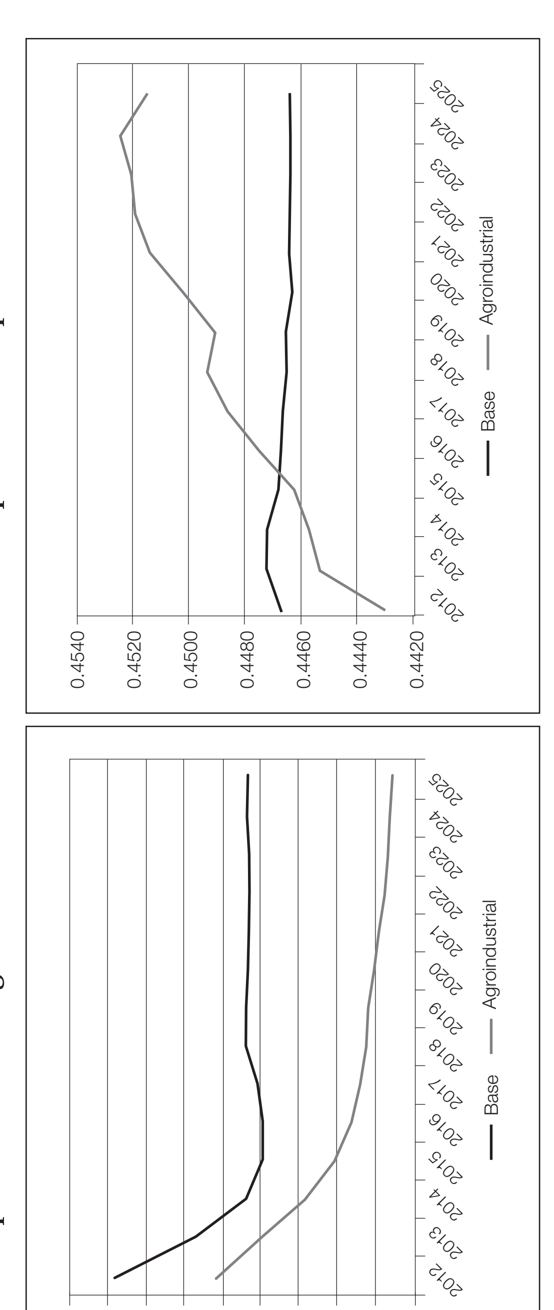
Gráfica 42
Impacto sobre el empleo



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Gráfica 43
Impacto sobre la desigualdad

Gráfica 44
Impacto sobre la pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

3. Escenario de crecimiento anual promedio de 7.5%

El ejercicio que se realiza a continuación es encontrar aquellas tasas de crecimiento de las exportaciones en cada uno de los sectores, que redunden en una tasa de crecimiento promedio anual del PIB igual al 7.5%, equivalente a que el PIB per cápita se incremente en 5%. También se estudiarán los resultados sobre la creación del empleo y los indicadores sociales usuales.

El Cuadro 6 presenta los resultados que devienen al "forzar" al modelo para que la economía boliviana crezca a una tasa del 7.5% promedio anual hasta el año 2025. Por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones en el sector agropecuario debería ser igual al 32% anual para alcanzar esta meta, donde los resultados "sociales" son un coeficiente de desigualdad de ingresos igual a 0.59 (mayor al del escenario base) y un ligero incremento en la "pobreza" (que para fines de este documento, se entiende como aquellas personas que tienen un poder adquisitivo menor). Lo que llama la atención en todos los escenarios es que la cantidad de personas necesarias para crecer al 7.5% anual (en la columna "Empleo Final") al año 2025, supera con creces la cantidad de personas entre 20 y 60 años estimada para ese año. Por ejemplo, si es el sector agropecuario el que debe generar dicho crecimiento, al año 2025 Bolivia debería contar con una población económicamente activa (PEA) de 26 millones de personas.

Cuadro 6
Crecimiento 7.5%: promedio anual sin incremento en productividad

Sector	Crecimiento exportaciones	Gini final	Pobreza final	Empleo final	PEA 2025
Campesino c/i	32.0%	0.59	0.49	7,053,375	6,965,849
Campesino s/i	24.2%	0.59	0.33	6,872,902	6,965,849
Agroindustrial	39.5%	0.76	0.49	6,442,762	6,965,849
Hidrocarburos	12.5%	0.64	0.50	6,767,982	6,965,849
Minería	23.0%	0.75	0.74	7,001,299	6,965,849
Industria	13.7%	0.59	0.45	6,970,300	6,965,849
Servicios	24.5%	0.62	0.50	6,960,450	6,965,849

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

¿Por qué se presentan estos resultados? Porque la productividad de la mano de obra en Bolivia es muy pequeña; por ello, mayores tasas de crecimiento en la producción exigen una cantidad de trabajadores mayor a la proyectada. En este sentido, se recalcularon los datos del cuadro anterior asumiendo una mejora en la productividad de dicha mano de obra[7]; de esta forma, mayor producción implica mayor mano de obra, pero ésta es compatible con las proyecciones del INE respecto de la PEA al año 2025.

El Cuadro 7 presenta los resultados del cuadro anterior sólo que incorpora el factor de "mejora en la productividad" de la mano de obra, de forma tal que el empleo final (al año 2025) no supere las proyecciones realizadas por el INE. Por ejemplo, para que la economía crezca al 7.5% anual, las exportaciones del sector campesino deberían incrementarse en 32% anual; además es necesario que la productividad de la mano de obra en Bolivia se incremente en un factor de 3.7.

Cuadro 7
Crecimiento 7.5%: promedio anual con incremento en productividad

Sector	Crecimiento exportaciones	Gini final	Pobreza final	Empleo final	PEA 2025	Mejora productividad
Campesino c/i	32.0%	0.59	0.49	7,053,375	6,965,849	3.7
Campesino s/i	24.2%	0.59	0.33	6,872,902	6,965,849	3.0
Agroindustrial	39.5%	0.76	0.49	6,442,762	6,965,849	2.5
Hidrocarburos	12.5%	0.64	0.50	6,767,982	6,965,849	1.5
Minería	23.0%	0.75	0.74	7,001,299	6,965,849	1.5
Industria	13.7%	0.59	0.45	6,970,300	6,965,849	2.5
Servicios	24.5%	0.62	0.50	6,960,450	6,965,849	2.0

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

7 No sólo en el sector sujeto de análisis, sino en la productividad de todos los trabajadores en la economía boliviana; caso contrario, los índices sociales arrojan resultados excesivamente negativos.

Ciertamente, el sector que mejores resultados, sociales y productivos presenta es el industrial, porque genera indicadores sociales importantes y requiere un crecimiento moderado en las exportaciones. Sin embargo, aún persiste la necesidad de mejorar la productividad de la mano de obra en Bolivia en un factor de 2.5. En este sentido, surge una de las más importantes conclusiones de esta sección: si Bolivia desea crecer a una tasa sostenida del 7.5% anual, no sólo es necesario abrir los mercados de exportación, sino también triplicar la productividad de la mano de obra en el país.

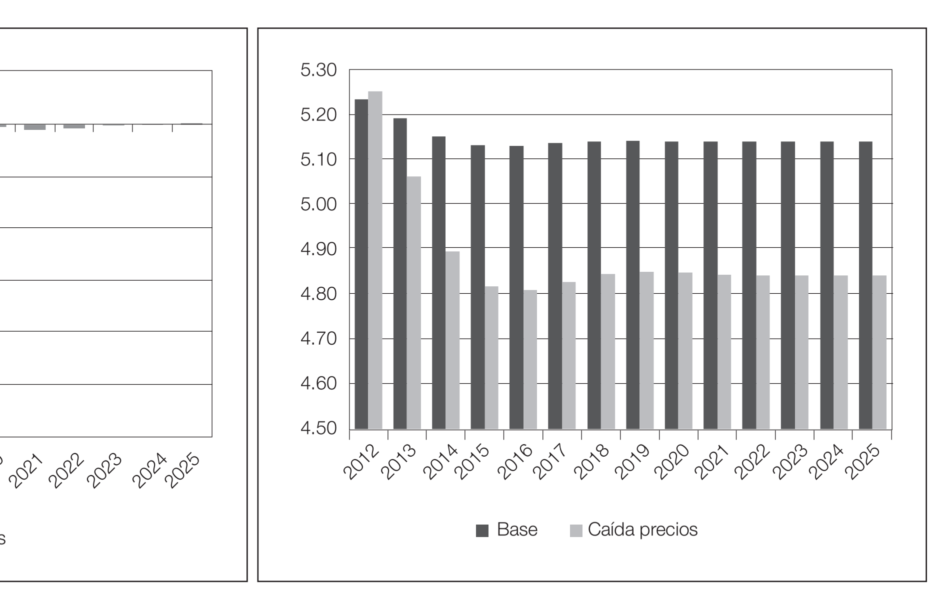
4 Escenario de restricciones a corto plazo

En este momento, la dependencia de la economía boliviana del sector hidrocarburos es elevada, tanto a nivel fiscal como productivo. En este sentido, surge una pregunta importante: ¿qué sucede en el corto plazo si los precios internacionales del petróleo disminuyen? Los canales de vinculación de este sector hacen que: 1) el valor, pero no el volumen de las exportaciones sea menor; 2) el pago de impuestos aplicados a los hidrocarburos sea menor; 3) la capacidad de inversión y gasto del Estado boliviano disminuye, y 4) el valor de las importaciones de diésel oil cae, entre los impactos más importantes.

En este sentido, en esta sección se analizarán los impactos de una menor capacidad de gasto e inversión por parte del Estado, debido a que recibe menos recursos y, por ello, su ejecución presupuestaria sería menor. Adicionalmente, se asume que los niveles de producción no caen, dado que es necesario cumplir con los compromisos de exportación a Brasil y Argentina. En este sentido, la situación fiscal podría agravarse más aún, dado que sería necesaria la presencia de impuestos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) menores. En particular, la modificación al modelo consistió en disminuir a la mitad el coeficiente de impuestos y aranceles del sector hidrocarburos; por ello, la cantidad de gas natural exportada no disminuye, pero sí lo hace el aporte fiscal del sector a la economía (Gráfica 45).

Gráfica 45
Impacto sobre el PIB de una disminución de precios del petróleo

Gráfica 46
Impacto sobre el empleo de una caída en los precios del petróleo



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales del INE.

La Gráfica 46 presenta el impacto marginal sobre la tasa de crecimiento del PIB ante una caída del 50% en los precios internacionales del petróleo (y por tanto, en los precios de exportación del gas natural). Queda claro que, de presentarse una situación de esa naturaleza, el impacto no sería menor. De hecho, los primeros años el PIB podría decrecer entre 1% y 2.5%. Ello significa, a su vez, menor capacidad para mantener las tasas de empleo actuales, el empleo de casi 400,000 personas debería reajustarse y, lo que sería preocupante es que el impacto parece de mediano y largo plazo. Por último, no se aprecia un impacto severo sobre los indicadores de desigualdad pero sí se advierte un incremento en la pobreza.

Los sectores más afectados en un escenario de esta naturaleza son el de la construcción y el de servicios formales, dado que fueron los principales beneficiarios del *boom* de hidrocarburos en los últimos años.

5. Síntesis de los escenarios

El ejercicio de determinar las consecuencias de un crecimiento sostenido de crecimiento promedio de 7.5% anual son los siguientes: 1) nuevamente los sectores de industria e hidrocarburos aparecen como aquellos que podría generar dichas tasas de crecimiento; 2) sin embargo, los niveles de empleo necesarios sobrepasan (por mucho) la cantidad de personas en edad de trabajar que habrá en el futuro; por ello, 3) surge una de las conclusiones más importantes de esta sección: si Bolivia desea crecer a una tasa sostenida del 7.5% anual, no sólo es necesario abrir los mercados de exportación, sino también triplicar la productividad de la mano de obra en el país.

El impacto que tendría la implementación del proyecto de exportación de gas natural a la República Argentina consiste en un crecimiento del PIB mayor en 5% y un 20% más de empleo. Los canales de transmisión de la dinámica exportadora al resto de la economía son: 1) mayor exportación significa mayores niveles de inversión, por tanto, la FBCF se eleva; 2) también eleva la producción de gas natural, y 3) a través de los vínculos fiscales, crece la demanda por servicios formales y el sector de la construcción. Como es usual, el principal problema con este escenario es que los índices de desigualdad y pobreza empeoran.

El análisis sobre la posibilidad de que mayores exportaciones del sector industrial tengan un efecto motriz (tres veces mayor al actual) sobre el sector agropecuario señala que se daría lugar a tasas de crecimiento del PIB sostenidas mayores al escenario base en 2%; esto casi duplica la cantidad de empleo y mejora los indicadores de desigualdad. Sin embargo, los niveles de pobreza no tendrían resultados satisfactorios porque el sector de servicios informales quedaría al margen de los efectos multiplicadores del supuesto.

CAPÍTULO V

Propuestas de políticas públicas

Las propuestas de políticas públicas que se presentan a continuación son el resultado de la convicción reflexiva de que no es conveniente descartar todas las ideas e iniciativas cuando el país transita hacia un nuevo esquema económico y político. Por lo tanto, se recuperan muchas propuestas que fueron planteadas en el pasado tomando en cuenta que el objetivo no es cambiar los medios e instrumentos sino acordar los fines superiores.

1. Metas y objetivos

La experiencia internacional demuestra que en el lapso de una generación (15 años) se pueden lograr transformaciones espectaculares a condición de que existan al menos tres requisitos: metas asumidas colectivamente, liderazgos vigorosos y voluntades articuladas en torno a ciertos consensos básicos. Además, también está comprobado que un esquema de incentivos y recompensas positivas tiene mayor eficacia que un enfoque de castigos y penalizaciones, puesto que, en el primer caso, se despiertan de manera transparente "los espíritus animales" de Keynes y, en el otro, estos últimos también actúan pero en condiciones de invisibilidad y corrupción.

En este sentido se propone que se abra la discusión sobre los siguientes objetivos para el horizonte que falta para el Bicentenario de la fundación de la República: disminuir la pobreza a la mitad; erradicar la pobreza extrema y asegurar la nutrición suficiente de toda la población; eliminar el narcotráfico, e incorporar al menos a la mitad de los trabajadores en situación de informalidad a condiciones de empleo decente y trabajo digno.

A tales efectos, las metas de desempeño económico podrían consistir en crecer a un ritmo medio sostenido no inferior a 5% por habitante, para lo cual se requiere alcanzar un coeficiente de inversión medio no inferior a 25%, así como elevar el ahorro nacional a 20%.

2. Condiciones macroeconómicas para el crecimiento

A continuación presentamos las condiciones macroeconómicas que son necesarias para el crecimiento.

En primer lugar están los *precios relativos*. La conducción de un proceso de reconversión productiva en condiciones de una economía mixta requiere de una configuración de los precios relativos de manera que éstos señalen claramente las prioridades económicas y los sectores que deben ser protegidos frente a las oscilaciones del mercado. En la actualidad, la economía está saturada de subsidios, controles y prohibiciones que distorsionan los equilibrios dinámicos y de reconversión productiva. En particular, el tipo de cambio castiga a las exportaciones y a las inversiones, y favorece a las importaciones y el consumo, lo que contradice el objetivo de la reconversión productiva.

También existen distorsiones en el ámbito de los precios de la electricidad y los combustibles que son imprescindibles para el funcionamiento competitivo de las industrias nacionales.

En segundo lugar están las *políticas fiscales y monetarias anticíclicas*. Se requieren cambios en el sistema tributario así como en el régimen arancelario y en la política cambiaria y de reservas. En vista de las incertidumbres internacionales, convendría establecer un fondo de estabilización de ingresos con dimensión y características suficientes para atenuar los efectos del ciclo externo.

3. Políticas para la reconversión productiva y el empleo

Se consideran las siguientes políticas para la reconversión productiva y el empleo.

Políticas de fomento industrial: Entre las principales ideas en este contexto habría que mencionar un régimen arancelario que proporcione señales claras sobre las industrias que tienen prioridad; un tratamiento crediticio apropiado y parques industriales donde se puedan desplegar iniciativas de cooperación entre los actores empresariales y los centros académicos de investigación e innovación.

Acuerdos por cadenas productivas: La articulación de cadenas productivas puede proporcionar las condiciones operativas para el funcionamiento de una economía mixta, en la cual se establezcan relaciones de abastecimiento de diferentes tipos de productores. En el pasado, se han llevado a cabo varias iniciativas conducentes a la estructuración de cadenas productivas, las cuales se propone que sean restablecidas con miras a impulsar la articulación entre las diferentes formas de organización económica a partir de un enfoque renovado de *clusters,* zonas industriales y cadenas productivas[8].

Zonas económicas especiales: En la primera mitad de la década pasada se plantearon varias iniciativas conducentes al establecimiento de "áreas de desarrollo" destinadas a impulsar el fomento industrial y productivo bajo condiciones especiales, lo cual constituye un enfoque que se considera válido todavía.

Las iniciativas de establecer el mecanismo de espacios territoriales circunscritos con administración autónoma y en condiciones idóneas para los objetivos de cada una de ellas podrían incluir: la zona de El Alto; la región del trópico de Cochabamba; el polo de desarrollo del Mutún; la zona del Salar de Uyuni, y una zona económica especial en el puerto del Pacífico que se negocie con Chile y Perú.

4. Políticas para el desarrollo institucional y la concertación social

En relación con las políticas para el desarrollo institucional y la concertación social, se presentan las siguientes propuestas:

8 La literatura sobre estos temas es abundante y podría ser recuperada para los debates subsiguientes.

La organización del gobierno: En el despliegue de ambos ciclos ha prevalecido la primacía de la autoridad financiera respecto de las demás áreas de gestión de las políticas económicas y sociales. Un enfoque de desarrollo tendría que cambiar esta situación y colocar a la autoridad responsable de la planificación y el desarrollo al menos como un *primus inter pares*. También corresponde mencionar en este contexto la importancia de contar con una estrategia de formación de los servidores públicos cuyo reclutamiento y carrera funcionaria deben obedecer a condiciones meritocráticas antes que a la militancia partidaria.

El parlamentarismo: Entre los problemas institucionales no superados a lo largo de la historia de Bolivia cabe mencionar el centralismo en el ejercicio de la administración del Estado y el caudillismo en la forma de ejercer el liderazgo político. Este rasgo es también compartido por la mayoría de los países latinoamericanos. No es de extrañar entonces que en fechas recientes se haya abierto la discusión sobre la conveniencia de emprender el camino hacia el régimen político parlamentario. Se trata todavía de una idea que requiere ser asumida por corrientes políticas de efecto estatal y capacidad de administrar la transición desde la situación actual de predominio de los movimientos sociales hacia un sistema político que los incluya, pero sin eliminar la primacía de las formas partidarias de organización de la representación política.

El pacto fiscal: El tema del pacto fiscal está sobre el tapete de discusión en el país; pero habría que considerar que no se trata únicamente de establecer un acuerdo para el reparto de los ingresos tributarios entre el gobierno central y las organizaciones territoriales. Tal como se ha planteado en su momento (CEPAL), un pacto fiscal debe incluir al menos las siguientes consideraciones:

– Un compromiso gradual de incrementos de la carga tributaria que equilibre una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva.

– Una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivo de la evasión.

– Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto sobre la renta.

- Una plataforma compartida que correlacione cambios en la carga y estructura tributaria con la asignación de los mayores ingresos fiscales para políticas públicas concertadas.
- Una agenda pública clara para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad a cargo de dicho gasto y la eficiencia y eficacia del mismo.
- Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
- Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia, mediante mecanismos tales como los fondos de cohesión territorial que existen en otras regiones.

Como dicho pacto fiscal responde a la necesidad de incrementar la carga tributaria, es importante que aumente la transparencia en el uso de los recursos y su asignación de acuerdo con un esquema de prioridades consensuadas.

El Consejo Económico y Social: Es un mecanismo de concertación de los actores económicos y sociales de amplia vigencia en Europa y también en varios países latinoamericanos. Se trata de una institución que congrega a representaciones de intereses económicos con miras a concertar políticas económicas, sociales y ambientales. En el año 2005, se presentó una propuesta que contó en su momento con la aceptación de todas las fuerzas políticas de la época. Se propone, en consecuencia, retomar la discusión de esta iniciativa.

Dicho Consejo Económico y Social podría constituirse en un foro apropiado para alcanzar acuerdos de largo plazo en el marco de una nueva estrategia de desarrollo del país a fin de garantizar la continuidad de las políticas económicas y sociales, independientemente de los cambios en la configuración política.

El observatorio de la calidad institucional: Se propone crear un observatorio que acompañe los avances y retrocesos de la institucionalidad

pública, el buen gobierno y la ampliación de las libertades (civiles, políticas y económicas), con los siguientes objetivos:

- Brindar un panorama general e integral de la institucionalidad pública.
- Elaborar un informe nacional anual con los avances y retrocesos en materia de institucionalidad y ampliación de libertades en todos los niveles e instancias de la administración pública.
- Apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho y la institucionalidad democrática mediante la participación y control social, la disponibilidad de información oportuna y el acceso ciudadano a la misma.
- Sistematizar las mejores prácticas para promover su réplica en otras reparticiones o niveles de gestión estatal (nacional, departamental y municipal).

Entre los indicadores que miden la gobernabilidad, la eficacia gubernamental y el combate a la corrupción se pueden mencionar los siguientes:

- Voz y rendición de cuentas;
- Estabilidad política y ausencia de violencia;
- Efectividad gubernamental;
- Calidad regulatoria;
- Estado de Derecho, y
- Control de la corrupción.

El observatorio de la economía mundial: Se propone la creación de una institución de tipo académico que tenga la función de realizar un seguimiento sistemático de la dinámica de la economía mundial. El formato podría consistir en una red de cooperación de centros académicos de excelencia bajo el liderazgo y coordinación de una institución como la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Este mecanismo podría ser la contraparte nacional de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) que será relanzado próximamente en el marco de la CEPAL.

Conclusiones

Los resultados de la investigación llevada a cabo se pueden sistematizar en los siguientes términos:

1. A pesar de las notables diferencias de enfoque entre los esquemas de política económica aplicados desde la década de los noventa, llama la atención que no ha cambiado de manera sustantiva la base-técnico material de la economía boliviana. Salvedad hecha de algunas grandes inversiones privadas en el sector minero, algunos nuevos campos gasíferos y la expansión de las tierras dedicadas al cultivo de la soya en el oriente del país, no hay cambio digno de mención en el capital productivo moderno instalado en el país.

   Los cambios en los enfoques de política económica se han referido principalmente a la propiedad de las empresas hidrocarburíferas y de las que brindan los principales servicios públicos. En ese ámbito, las diferencias de desempeño responden más a las condiciones prevalecientes en la economía mundial y la correspondiente disponibilidad de excedente, que a la influencia del régimen de propiedad. En efecto, es la disponibilidad de excedente la que explica el desempeño y sus resultados. En el primer ciclo el excedente es privado, pero está condicionado por una caída en el valor de los términos de intercambio. En cambio, en el segundo ciclo, el Estado se apropia del excedente en un contexto económico internacional favorable que es consecuencia de los altos precios de las exportaciones.

   En el ciclo reciente, la disponibilidad del excedente ha sido mal asignada. La inversión pública se ha dirigido hacia los

sectores sociales y la infraestructura, mientras que el apoyo a la producción y a los sectores extractivos no ha sido prioritario. A pesar del incremento en el gasto del gobierno y en el ingreso nominal de la población, no ha aumentado la productividad del trabajo, lo que ha dado lugar a que se califique de rentista al uso del excedente disponible.

2. Entre 1990 y 2009 existen dos ciclos de expansión (1990-1998 y 2004-2009) y uno de contracción (1999-2003). También se podría considerar que, en realidad, el primer ciclo comienza el año 1987 y el último se prolonga hasta el año 2011.

   El primer ciclo de expansión (1990-1998) se caracteriza por un incremento en las exportaciones de productos agroindustriales (en particular soya y sus derivados) e industriales (en especial confecciones, muebles y joyas), además de un elevado flujo positivo de inversión extranjera directa en hidrocarburos. Mayores exportaciones y un incremento en la formación bruta de capital fijo lograron entonces impulsar la demanda agregada, que a su vez se reflejó en mayores niveles de consumo por parte de la población.

   En el período de contracción (1999-2003) se registra una desaceleración en el flujo de inversiones, como resultado de la turbulencia en los mercados financieros de la época; menores niveles de ingresos fiscales, dado que el contrato de exportación de gas natural con Argentina ya había concluido y el de Brasil aún se encontraba en su primera etapa, y disminución consiguiente de la capacidad de gasto e inversión del sector público, lo que dio lugar a su vez a menores niveles de consumo por parte de la población.

   El segundo ciclo de expansión (2004-2009) tiene a los sectores de hidrocarburos y minería como sus actores principales. De hecho, el proyecto de exportación al Brasil (acordado en precios y volúmenes en la década de los noventa) explica más de la mitad del crecimiento de ese período. Los canales de vinculación de este sector con la actividad productiva son: 1) mayores niveles de exportación de gas natural implican mayor producción de éste, y 2) gracias a los mayores ingresos fiscales

provenientes del sector hidrocarburos, a través del IDH, el Estado pudo incrementar el empleo en el sector de servicios formales y aumentó también la inversión en construcción, todo lo cual se tradujo en mayores niveles de consumo de la población.

3. El análisis contrafactual realizado con el modelo de ecuaciones simultáneas confirma los resultados antes mencionados, dado que eliminando el contrato de exportación al Brasil (y posteriormente a la Argentina), disminuyendo los niveles de exportación agroindustrial e industrial de los noventa y, por último, asumiendo que la IED se mantuvo en niveles bajos, la economía boliviana no hubiera experimentado el último ciclo de expansión, ni hubiera existido la disponibilidad de excedente.

4. Los tres productos (minerales, gas y soya) que constituyen los principales rubros de exportación de país están ubicados en tres regiones diferentes, se dirigen a tres mercados diferentes y obedecen, asimismo, a lógicas totalmente diferentes de organización y eslabonamientos de sus respectivas cadenas de valor totalmente diferentes. El cambio de la magnitud relativa de cada uno de estos productos en la canasta de exportación ha dado lugar, por consiguiente, a efectos regionales diferenciados, lo que se ha traducido a su vez en diferentes percepciones de los agentes económicos sobre el carácter de la coyuntura imperante.

   En la década de los noventa había una percepción de crisis y contracción exportadora en el occidente (minero), lo que contrastaba con una percepción de dinamismo en el oriente (gas y soya). Esta circunstancia se ha reflejado en las respectivas posiciones políticas y las pugnas por el control del poder desde colocaciones diferenciadas respecto de la dinámica cíclica en el país.

5. La crisis global que al momento de escribir el presente documento (mediados del año 2011) tiene perspectivas inciertas y grandes incertidumbres sobre los precios internacionales de los productos básicos puede cambiar las condiciones de holgura que han prevalecido en los siete años pasados. Por

ello, se realizó un ejercicio a través del cual, menores precios de exportación del gas natural significan menores recursos fiscales para el Estado y, en consecuencia, la demanda por servicios formales y del sector construcción podría disminuir notablemente. Los resultados numéricos son claros: de presentarse una situación de esta naturaleza, la tasa de crecimiento del PIB podría disminuir entre 1% y 2.5% en los primeros años y se perderían aproximadamente 400,000 fuentes de trabajo.

6. Los resultados proporcionados por el modelo cuantitativo respecto al efecto multiplicador de un incremento en las exportaciones de los sectores calibrados en el modelo son los siguientes: 1) los sectores de hidrocarburos e industria presentan mejores resultados en términos de crecimiento económico (ante un incremento en las exportaciones); sin embargo, el sector de la industria arroja mejores resultados sociales, dado que disminuye la desigualdad en la distribución del ingreso; 2) utilizando la información del INE se proyectó la cantidad de personas entre 20 y 60 años al año 2025 y se contrastó con el empleo que cada sector podría generar, obteniendo que los sectores de industria e hidrocarburos son los únicos que, con tasas de crecimiento razonables en las exportaciones, podrían absorber la nueva cantidad de personas en edad de trabajar, y 3) ni siquiera incrementos en las exportaciones del sector agropecuario logran mejorar los indicadores de pobreza y desigualdad social, dado que, si bien ellos mejoran sus ingresos, el sector de servicios informales no lo hace.

7. El análisis de la relación entre instituciones políticas, estabilidad de las reglas del juego para los agentes económicos y condiciones internacionales a lo largo de los dos ciclos recientes de la economía boliviana muestra que los precios internacionales de los productos de exportación prevalecen sobre las demás condiciones, aunque tal afirmación debe ser matizada respecto al comportamiento de los agentes privados nacionales que ciertamente acomodan sus decisiones de acuerdo a la estabilidad de los esquemas de política económica prevalecientes.

En este contexto, conviene una vez más establecer la diferencia entre los enunciados de los preceptos normativos y las

realidades factuales. A pesar de todo lo que señalen las leyes y decretos, la retracción de las inversiones privadas en la minería y en la agricultura se explica mejor por las ocupaciones de minas y predios por parte de comunidades u otros grupos que en muchos casos no son sancionados con todos los recursos que manda la ley.

Una insuficiencia de ambos enfoques de reformas institucionales consiste en suponer que la realidad cambia en el momento en que se adopta una disposición legal o se modifica una norma. El establecimiento de instituciones sólidas requiere, en cambio, de procesos sostenidos de desarrollo institucional que deberían ser conducidos por una autoridad especialmente encargada y que incluyan también la necesaria capacitación funcionaria y el establecimiento de un trayecto de aprendizaje y ascenso meritocrático.

8. La cultura política prevaleciente y los hábitos sociales suelen tener más importancia que los diseños formales de las instituciones. Las instituciones formales pueden cambiar fácilmente, pero las instituciones informales que reflejan actitudes, comportamientos, creencias y valores socialmente construidos son difíciles de transformar, porque se trata de todo el bagaje cultural, político y social de un país. Por consiguiente, el desafío en Bolivia consiste en aproximar el país real al país formal y someter de manera creciente las prácticas cotidianas a la literalidad de las normas escritas, mediante un esquema apropiado de premios y castigos.

   La arquitectura del Estado plurinacional y el enfoque de la economía plural no corresponden con las estructuras económicas y culturales imperantes en la realidad ni tampoco con las nuevas tendencias económicas del mundo. Se requieren en consecuencias nuevos ajustes y acomodos entre los tres aspectos. En este sentido, después del ciclo neoliberal privatizador y del ciclo estatizante, es probable que se instale en el futuro una síntesis de un Estado con base social más ancha y una economía mixta con una articulación mayor entre sus diferentes sectores y regiones.

9. En el primer ciclo neoliberal se privilegió la agenda económica a través de las reformas neoliberales de primera y segunda

generación; el actual ciclo estatal priorizó en primera instancia la Asamblea Constituyente que dio origen a un nuevo diseño institucional resultante de la correlación del nuevo mapa de fuerzas sociopolíticas. La nueva institucionalidad promovió la inclusión social y el reconocimiento de la pluralidad política, económica, social, cultural y lingüística del país.

Una institucionalidad mixta de largo plazo que contribuya a generar consensos mínimos entre los actores claves del desarrollo puede facilitar el tránsito a un nuevo modelo de producción y acumulación. El Estado puede ser el conductor de los sectores estratégicos de la economía, pero deberá reconocer que la alianza y cooperación con el sector privado es una mejor manera de lograr mayores niveles de productividad, generación de empleo y mayor bienestar para la población.

10. La economía es más sensible a los precios internacionales de los productos de exportación, la dimensión de la inversión extranjera directa y el monto que adquieran otros ingresos de divisas por concepto de remesas de los trabajadores emigrados o de fuentes ilegales (narcotráfico), que a los cambios institucionales. En consecuencia, para cambiar el desempeño insatisfactorio de la economía y superar las condiciones del rentismo imperante, el país necesita una estrategia de desarrollo de largo plazo sostenida por acuerdos y pactos entre los actores políticos y los agentes económicos primordiales.

11. El examen del conjunto de cambios institucionales ocurridos en Bolivia en las últimas dos décadas, por una parte, y las tendencias que se observan en América del Sur, por otra, permiten proponer que en el futuro se instalará una síntesis de los modelos económico-políticos que se han alternado en el pasado inmediato. Y esto resultaría tanto más probable en la medida en que en la región se lleve a cabo una concertación pragmática entre los diferentes proyectos políticos, que culmine con el fortalecimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y proporcione a la región sudamericana una capacidad de acción colectiva en el proceso de construcción de un nuevo orden económico y financiero internacional.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson

2012 *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers

Alonso, Guillermo V

2007 "Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad". Ponencia presentada ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, 25 de agosto de 2007. Disponible en el sitio Web: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alonso,%20Guillermo.doc [04/02/2011].

Antelo, Eduardo

2000 Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. *Serie de Reformas Económicas*, Nº 62. Santiago de Chile: CEPAL.

Arrighi, Giovanni

2007 *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI.* Madrid: Ediciones Akal.

1998 *La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital.* (Varias versiones disponibles en sitios de Internet).

Asociación Boliviana de Ciencias Políticas

2010 Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y *Descentralización (LMAD). La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.*

Baldivia, José

2011 "El sector agropecuario y la seguridad alimentaria". En: Fundación Milenio. *Seguridad alimentaria en Bolivia.* La Paz: Fudación Milenio.

Banco Mundial

2010 *Indicadores sobre desarrollo del Banco Mundial. Obtenido de:* http:// datos.bancomundial.org

1997 *Informe sobre Desarrollo Humano. El Estado en un mundo en transformación.* Washington DC.: Oxford University Press.

Barreda Mikel y Costafreda, Andrea

2003 "Crisis política y oportunidad democrática: gobernanza política en Bolivia". En: Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Generalitat de Catalunya. *Rojo, amarillo y verde. El desarrollo posible, las instituciones necesarias.* La Paz: Plural. pp. 151-226.

Braduel, Fernand

1994 *La dinámica del capitalismo.* México: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL

2010 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL.

2004 *Desarrollo productivo en economías abiertas.* Santiago de Chile: CEPAL.

2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Santiago de Chile: CEPAL.

1998 *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos.* Santiago de Chile: CEPAL.

1991 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente.* Santiago de Chile: CEPAL.

1990 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago de Chile: CEPAL.

Corporación Andina de Fomento (CAF)

2010 *Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social.* Caracas: CAF.

2003 *Construcción de ventajas competitivas en Bolivia. Las cadenas productivas de soya; quinua; uvas, vinos y singanis; maderas; cueros; textiles y confecciones.* Caracas: CAF.

Cooley, Thomas F. (editor)
1995 *Frontiers of Business Cycle Research*. New Jersey: Princeton University Press.

Corporación Escenarios
2011 *Escenarios. Revista Latinoamericana de Análisis, Debate y Convergencia Democrática. Parlamentarismo: ¿una salida a la crisis de gobernabilidad de América Latina?* Bogotá.

Cupé, Ernesto; Jairo Escóbar; Mirna Mariscal; Fernando Rojas
1995 "Estimación del Acervo de Capital Físico en Bolivia: 1988-1992". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 13 (Junio). La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

del Granado Cossio, Hugo; Jorge Gumucio Camargo, Mauricio Medinaceli Monrroy y Leila Mokrani Chávez
2009 *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia.* La Paz: Embajada del Reino de los Países Bajos/ Fundación PIEB.

Devlin, Robert y Graciela Moguillansky
2009 *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo.* Santiago: CEPAL.

Fisher, Joschka
2012 *Europeizar Europa.* http://www.project-syndicate.org/ commentary/fischer67/Spanis

Fundación Milenio
2011 *Seguridad alimentaria en Bolivia. Coloquios Económicos Nº 22.* Julio.

Ginsburgh, Víctor & Keyzer, Michiel
2002 *The Structure of Applied General Equilibrium Models.* Cambridge, Massachusetts y London, England: The MIT Press.

Grebe López, Horst
2005 *Bases para renovar la Estrategia de Desarrollo. El viraje estratégico de la economía boliviana.* La Paz, Ministerio de Desarrollo Económico-CONAPE.
2003 *Los roles y competencias de los actores públicos y privados en la coyuntura. Reflexiones preliminares para construir una agenda.* La Paz: Instituto PRISMA.
2002 *La economía boliviana. Problemas y perspectivas.* Instituto PRISMA: La Paz, Bolivia.
1983 "El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual". René Zavaleta (comp.), *Bolivia, hoy.* México, D.F.: Siglo XXI.

Henderson, Daniel; Raymond Carroll y Li, Qi
2008 "Nonparametric estimation and testing of fixed effects panel data models". *Journal of Econometrics*. N° 144 (mayo). pp. 257-275.

Henderson, Daniel y Simar, Léopold
2005 "A Fully Nonparametric Stochastic Frontier Model for Panel Data". Mimeo.

Hosoe, Nobuhiro; Gasawa, Kenji y Hashimoto, Hideo
2010 *Textbook of Computable General Equilibrium Modelling: Programming and Simulation.* UK: PalgraveMacmillan.

Jarquín, Edmundo; Echebarría, Koldo
2006 "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)". En: Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mercedes; Mateo-Berganza Díaz (coords.). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.* Washington, D.C.: BID.

Jordán, Rolando
2009 *Excedente y renta en la minería mediana. Determinantes del crecimiento minero 2000-2009.* La Paz: CIDES.

Kaufmann, Daniel; Mataruzz, Massimo y Zabaleta, Diego
2002 *Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?* Artículo presentado en la Harvard's CID/KSG Analytical GrowthNarrative Conference and forthcoming Conference Volume.

London, Silvia; Lucrecia Straguzzi; Flavia Poinsot
2003 *Instituciones y desempeño económico: algunas reflexiones para el caso argentino. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Disponible en el sitio Web: http://www.aaep.org.ar/espa/anales/PDF_03/London_Straguzzi_Poinsot.pdf [17/03/2011].

Loza Tellería, Gabriel
2011 *Economía plural.* La Paz. Disponible en el sitio Web: http://offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=30654

Ministerio de Planificación del Desarrollo
2006 *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien.* La Paz: Ministro de Planificación del Desarrollo**.**

Morales Sánchez, Miguel Ángel
2011 "¿Qué diablos es la economía social comunitaria?". Sitio Web: http://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/archivos2/D1M1P1%20Morales.pdf

Moreno, Marco
2004 "Instituciones y gobernabilidad democrática: claves del círculo virtuoso del desarrollo". En: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. *Gobernabilidad, Instituciones y Desarrollo: América Latina y Honduras.* Tegucigalpa: Ed. López.

North, Douglas
1993 *El desempeño económico a través del tiempo*. Universidad de Washington, St. Louis. Preparado para la presentación en la Conferencia del Premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel, el 9 de diciembre. Disponible en el sitio Web: http:/www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm [13/01/2011].

Ocampo, José Antonio
2011 *Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva.* X Cátedra Raúl Prebisch. Santiago de Chile.
2004 *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

O'Driscol, Gerald; Lee Hoskins
2006 *Derechos de propiedad. La clave del desarrollo económico.* Washington D.C.: CATO Institute.

Ossio Bustillos, Teresa y Joan Prats Catalá
2004 "Crisis de gobernabilidad como oportunidad democrática: el caso de Bolivia". En: *IX Congreso Internacional de la Reforma del Estado y de la Administración Pública.(2-5 de noviembre).* Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). pp. 1-32.

Pacheco, Mario Napoleón
2008 *Políticas de crecimiento en democracia Bolivia: Crecimiento Económico y Bienestar 1980-2006.* La Paz: Fundación Milenio.
2004 *Los impactos de la capitalización: evaluación a medio término.* La Paz: Fundación Milenio.

PNUD
2011 *Indicadores internacionales de desarrollo humano.* Washington D.C.: PNUD.

Prats i Catalá, Joan
2002 "Instituciones y Desarrollo en América Latina. ¿Un rol para la ética?". En: Kliksberg, Bernardo (Comp). *Ética y desarrollo. La relación marginada*. Buenos Aires: El Ateneo.

Prebisch, Raúl
2008 "Hacia una Teoría de la Transformación". *Revista de la CEPAL,* Nro. 96.
1986 "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *JSTOR*, Nro. 103.
1956 *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México: FCE.

Sachs, Jeffrey y Vial, Joaquín
2002 *Competitividad y crecimiento económico en los países andinos y en América Latina,* Nueva York: Proyecto Andino de Competitividad, Center for International Development y Corporación Andina de Fomento.

Schumpeter, J. A.
2003 *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Taylor & Fransis e-Library

Wallerstein, Immanuel
2004 *World-System Analysis. An Introduction.* Durham and London: Duke University Press.
1988 *El capitalismo histórico.* Madrid. Siglo XXI.
1979 *El Moderno Sistema Mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.* México. 2da. edic. México: Siglo XXI Editores.

Zegada Claure, María Teresa
2010 "Crítica y análisis de la estructura y organización funcional del Estado". En: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Universidad Mayor de San Andrés, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). *Miradas, nuevo Texto Constitucional*. La Paz: IDEA, pp. 139-150.

Anexo 1
Consideraciones metodológicas

El análisis empírico realizado en este trabajo tiene como sustento estadístico las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y las principales instituciones estatales; de manera eventual se recurrió a fuentes de información secundaria realizadas en otros trabajos, en estos casos se señala la fuente de referencia.

Uno de los principales instrumentos utilizados en este trabajo es la Matriz Insumo Producto (MIP) publicada anualmente por el INE. Dado que no es objetivo de esta investigación señalar las propiedades de este instrumento contable[9], a continuación se explicará cómo se modificó dicha matriz respecto de aquella publicada por el INE.

En principio, es útil señalar que la MIP contiene los siguientes rubros:

1. Productos agrícolas no industriales: La mayor parte de la producción está dirigida al consumo alimentario, corresponde a los productores o agricultores pequeños y/o medianos, además de proveer los bienes también orientan buena parte de su producción al autoconsumo. Cereales, hortalizas, legumbres, tubérculos, frutas oleaginosas, fibras, café, cacao, especias, forrajes, flores, servicios prestados a los Productos Agrícolas No Industriales (PANI), mejora de tierras y desarrollo de plantaciones.
2. Productos agrícolas industriales: Este tipo de agricultura se presenta particularmente en la zona integrada y de expansión del departamento de Santa Cruz. Entre los principales productos se encuentran: las oleaginosas (soya y girasol), caña de azúcar, fibra de algodón, tabaco en rama, hojas de té, servicios prestados a los Productos Agrícolas Industriales (PAI), mejora de tierras y desarrollo de plantaciones.

---

9 Una muy buena referencia sobre ésta se encuentra en Hosoe *et al.* (2010) y Ginsburgh & Keyzer (2002).

3. Coca: La producción de la hoja de coca está separada del resto de la agricultura y es considerada como actividad económica por sus singulares características y el impacto en la economía boliviana.

4. Productos pecuarios: Se pueden especificar a la producción de ganado en pie y aves de corral para el faenado, ventas, exportación producción de leche, lana y pelo, huevos y otros que con característica particular se tiene como la miel de abeja, capullos de gusano de seda, etc.

5. Silvicultura, caza y pesca: Maderas de primera clase como la mara, el cedro, el nogal y otras, y de segunda, el serebó, el laurel, el amarillo y otras. Para la caza se puede anotar a la fauna silvestre por grupos, reptiles y saurios, mamíferos, aves y otros. Respecto a la pesca están las especies piscícolas como: el sábalo, el dorado, el pejerrey, la trucha y otros, según las respectivas cuencas hidrográficas.

6. Petróleo crudo y gas natural: además de la producción de estos dos hidrocarburos se incluyen también actividades de construcción de pozos realizadas por empresas que exploran yacimientos de petróleo y de gas natural. Estos servicios de exploración son incluidos a partir de 1997 por recomendación de la cuarta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, distribuida en construcción y servicios a las empresas.

7. Minerales metálicos y no metálicos: esta actividad tiene dos grupos de productos que son: minerales metálicos y no metálicos (químicos y para la construcción).

8. Carnes frescas y elaboradas, que comprende: ganado bovino, ganado porcino, ganado ovino, ganado caprino, ganado camélido (llama y alpaca), aves de corral, carne refrigerada, salchichas y embutidos, manteca de cerdo refinada, despojos comestibles.

9. Productos lácteos, que comprende: leche pasteurizada, leche en polvo entera, leche en polvo descremada, mantequilla, mantequilla industrial, queso blando, queso duro, leche fermentada yogurt, crema de leche, helados de leche y crema, dulce de leche, leche evaporada y otras.

10. Productos de molinería y panadería.
11. Azúcar y productos de confitería.
12. Productos alimenticios diversos: aceites comestibles, harinas y tortas de oleaginosas y su refinación, alimento balanceado para humanos y animales, etc.
13. Bebidas: incluye la destilación de alcohol etílico, destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas, fabricación de vinos y sidras, malta, cerveza y bebidas malteadas y las bebidas no alcohólicas (gaseosas, agua de mesa, etc.).
14. Tabaco elaborado.
15. Textiles, prendas de vestir, cuero y productos de cuero.
16. Madera y productos de madera.
17. Papel, productos de papel e imprenta y editoriales.
18. Sustancias y productos químicos.
19. Productos de refinación de petróleo.
20. Productos de minerales no metálicos.
21. Productos básicos de metales.
22. Productos metálicos, maquinaria y equipo.
23. Productos manufacturados diversos.
24. Electricidad, gas y agua. Electricidad, comprende la generación, captación y transmisión de energía eléctrica para su venta a usuarios residenciales, industriales y comerciales. Gas: comprende la distribución de combustibles gaseosos por sistemas de tuberías para su venta a usuarios residenciales, industriales, comerciales y de otro tipo; se excluye el transporte de combustibles gaseosos por gasoductos, a cambio de una retribución o por contrato. Agua: comprende la captación, depuración y distribución de agua a usuarios residenciales, industriales, comerciales y de otro tipo, con exclusión del funcionamiento de sistemas de riego para fines agrícolas y el tratamiento de las aguas residuales para prevenir la contaminación.

25. Construcción: comprende la ejecución de obras como edificios y estructuras de ingeniería civil, realizada por contratistas generales y especializados, es decir, dedicados principalmente a la construcción por contrato.

26. Comercio: incluye la reventa (venta sin transformación) de productos nuevos o usados a minoristas, usuarios industriales, comerciales institucionales o profesionales, a otros mayoristas y a quienes actúan en calidad de agente o corredor en la compra o venta de mercancías en nombre de dichas personas o empresas. También incluye la reventa por tiendas, grandes almacenes, puestos de venta, casas de venta por correo, vendedores ambulantes, cooperativas de consumidores, casas de subasta, etc., de productos nuevos y usados al público en general para su consumo y uso personal o doméstico.

27. Transporte y almacenamiento.

28. Comunicaciones: comprende los servicios proporcionados al público mediante comunicaciones telefónicas locales y de larga distancia, telegrafía y telex. Incluye además la transmisión de imágenes, sonido, los servicios de Internet y otro tipo de información por cable. También se considera en esta actividad los servicios de correos y couriers (transporte y entrega de correspondencia, venta de sellos postales, alquiler de casillas y servicios de apartados postales, etc.).

29. Servicios financieros: consiste en la captación de recursos financieros de terceros, para su distribución en forma de colocaciones entre los diferentes agentes de la economía. Las instituciones que realizan esta actividad asumen los riesgos inherentes a este proceso, y reciben intereses por las colocaciones de fondos y pagan intereses por los depósitos captados.

30. Servicios a las empresas.

31. Propiedad de vivienda: comprende la explotación de viviendas, partes de edificios y/o apartamentos, en sus diferentes formas de tenencia, estén éstos ocupados por los propietarios o terceras personas. Vale decir, que los propietarios, si bien no abonan un alquiler por el uso de las viviendas, son éstos

considerados como establecimientos ficticios y que producen este servicio de alojamiento para su propio consumo.

32. Servicios comunales sociales y personales: se compone por 6 grupos: servicios de educación, salud, recreativos, reparación, saneamiento básico y otros.

33. Restaurantes y hoteles: incluye la venta de comidas y bebidas preparadas para consumo inmediato en establecimientos tales como restaurantes, cafés, merenderos y puestos de refrigerio. También se incluyen los servicios de restaurante a domicilio y de venta de comidas y bebidas preparadas para su consumo fuera de los establecimientos de elaboración, así como los servicios de coche comedor. Se excluye la venta mediante máquinas expendedoras, también las actividades antes mencionadas si se realizan junto con las de suministro de hospedaje. Hoteles: incluye el suministro, a cambio de una retribución, de hospedaje temporal y de lugares y servicios para acampar, tanto al público en general como, exclusivamente, a afiliados a una determinada organización, así como los servicios de restaurantes que se prestan en combinación con los de hospedaje. También se incluyen los servicios con los de coche cama. Las actividades de esta clase son las que suelen realizar los hoteles, moteles, hosterías, dormitorios para estudiantes, incluso dormitorios universitarios, pensiones, casas de huéspedes, refugios, etc.

34. Servicios domésticos: comprende los hogares privados que emplean personal doméstico de todo tipo como sirvientes, cocineros, camareros, mayordomos, lavanderos, jardineros, porteros, chóferes, niñeras, etc.

35. Servicios de la administración pública: la producción de estos servicios está determinada por el número de empleados en esta actividad, las administraciones públicas se clasifican en: Administración Central: sus datos se elaboran en base a Ejecuciones Presupuestarias de Ingresos y Gastos, comprende al Tesoro General de la Nación, instituciones públicas, descentralizadas y universidades estatales. Administración Local y Regional: se incluyen los órganos de la Administración Pública cuya competencia y radio de acción se limita a

una región geográfica o repartición político-administrativa del departamento; comprende Alcaldías y Prefecturas. Seguridad Social: se refiere a las instituciones que efectúan prestaciones sociales cuyos recursos provienen del pago de contribuciones obligatorias a la seguridad social, tanto de empleados como de empleadores. Las cajas de salud son parte de este sector.

Dada la cantidad de información disponible, en particular aquella relacionada con el capital y empleo, estos 35 sectores se agruparon en ocho:

1. Agropecuario: en este grupo entran: productos agrícolas no industriales, coca, productos pecuarios y silvicultura, caza y pesca.
2. Agroindustria, que contiene a los productos agrícolas industriales.
3. Petróleo crudo y gas natural.
4. Minerales metálicos y no metálicos.
5. Industria, que agrupa: carnes frescas y elaboradas, lácteos, molinería y panadería, azúcar y productos de confitería, productos alimenticios diversos, bebidas, tabaco. Elaborado: textiles, prendas de vestir, cuero y productos de cuero, madera y productos de madera, papel, productos de papel e imprenta y editoriales, sustancias y productos químicos, refinación de petróleo, productos de minerales no metálicos, productos básicos de metales, productos metálicos, maquinaria y equipo, productos manufacturados diversos.
6. Construcción.
7. Servicios formales, que agrupa a: electricidad, gas y agua, transporte y almacenamiento, comunicaciones, servicios financieros, servicios a las empresas, propiedad de la vivienda, servicios comunales, restaurantes y hoteles y servicios de la administración pública.
8. Servicios informales, incluye: comercio y servicios domésticos.

Ciertamente uno de los problemas mayores con esta agrupación se encuentra en el sector del transporte, dado que su clasificación como "servicio formal" es, por decir lo menos, dudosa. El problema radica en cómo se presenta la información no inserta en la MIP; por ejemplo, en aquella referida al empleo, usualmente se encuentra el grupo "transporte y comunicaciones" o "transporte y almacenamiento"; de esta manera, es complejo separar esta variable en sus dos componentes principales.

La metodología utilizada en la presente investigación contiene dos modelos de análisis: el primero se compone de un modelo econométrico de ecuaciones simultáneas estimado para la economía boliviana durante el período sujeto de análisis. Por su parte, el segundo es uno del tipo "micro/macro" que fusiona la información de las Encuestas de Hogares realizada por el INE el año 2007 con los indicadores de la MIP estimada para dicho año. Adicionalmente la sensibilidad de algunas variables (empleo, ingreso, etc.) es calibrada tomando en cuenta el análisis realizado en la sección previa.

De esta manera, a través del primer modelo se estimarán escenarios contrafactuales para la economía boliviana, durante el período 1990-2009. Por otra parte, el segundo modelo será utilizado para analizar escenarios futuros y algunas propuestas de política económica que se plantean en este documento.

Anexo 2
Indicadores de gobernabilidad

A continuación se presentan los principales indicadores de gobernabilidad que cuentan con mecanismos y procedimientos institucionalizados de monitoreo y seguimiento.

Voz y rendición de cuentas

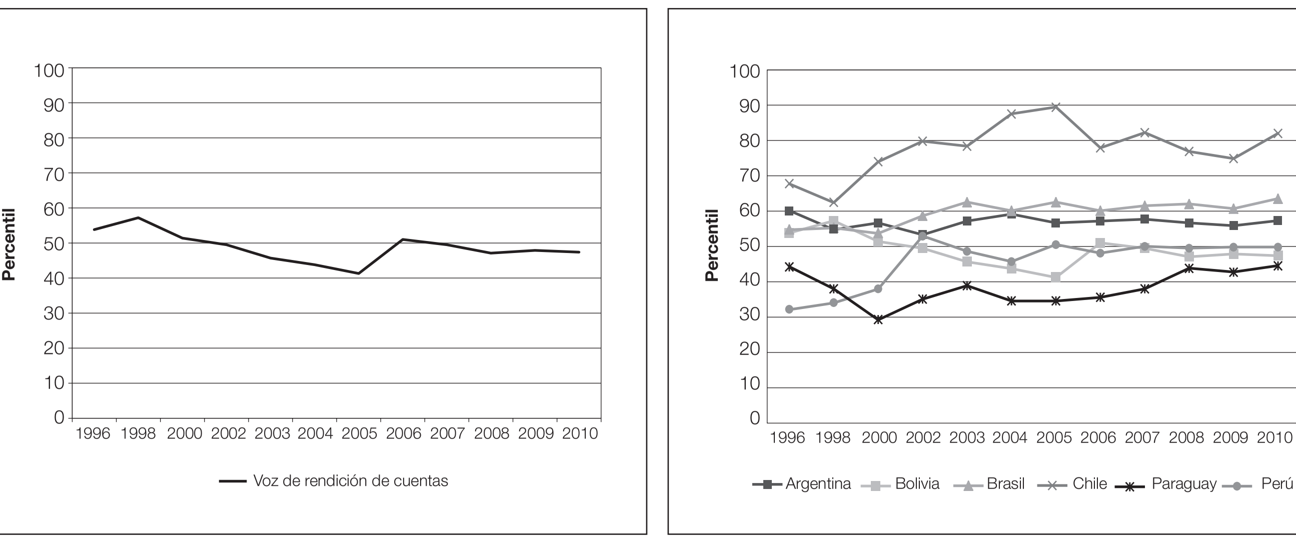
Mide en qué grado los ciudadanos de un país cuentan con libertades civiles y los derechos políticos para participar en la selección de sus gobernantes. Este indicador también refleja cuán preparado está el Gobierno para rendir cuentas y ser auditado tanto por los ciudadanos como por las distintas instituciones democráticas y medios de comunicación.

Desde 1996 a 2009 (con excepción del año 2005), la caída de este indicador para Bolivia ha sido gradual, mostrando que en el país la cultura de rendición de cuentas y de responder por lo obrado no es una práctica muy común. En este indicador el país muestra un panorama más o menos similar a los cinco países vecinos, con excepción de Chile.

Por otra parte, no es posible realizar la rendición pública de cuentas sin mecanismos adecuados de acceso a información, antes, durante y después de la rendición de cuentas. Las deficiencias en el acceso a la información impiden una correcta valoración del estado real de la gestión pública.

Voz y rendición de cuentas: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

Voz y rendición de cuentas: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Estabilidad política y ausencia de violencia

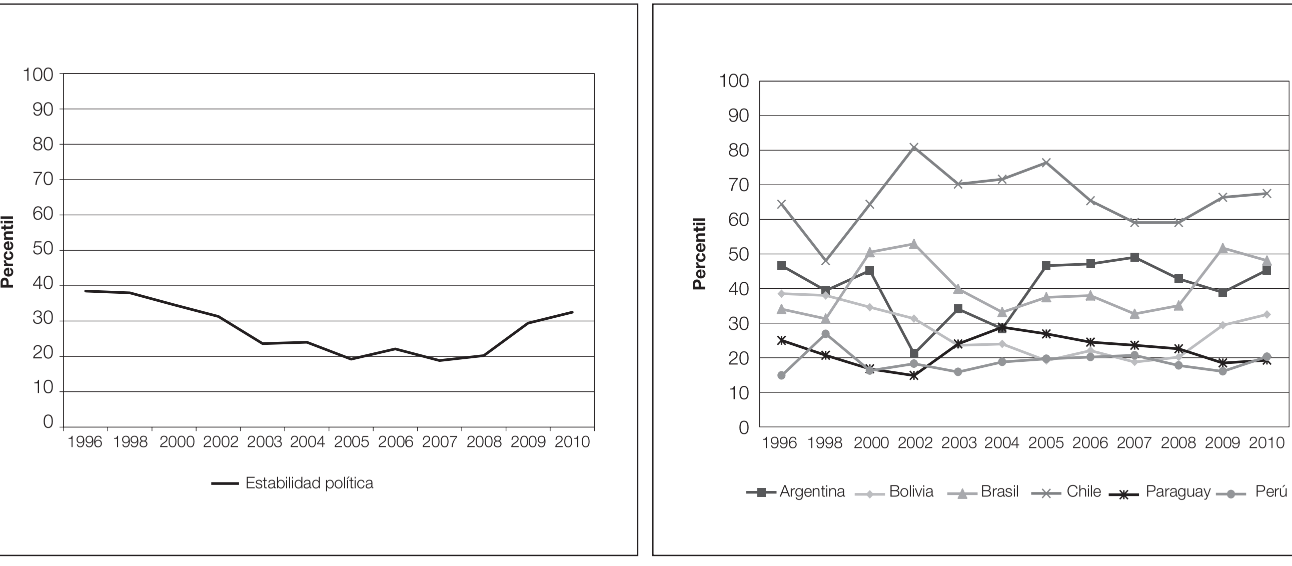
Mide las percepciones de la población sobre la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos; ello incluye el caso del terrorismo y la violencia por motivos políticos.

Las condiciones de gobernabilidad en la última década han sido particularmente inestables. Como se puede observar, desde el año 2002 la percepción de estabilidad se ha ido deteriorando de forma creciente, es decir, la población considera que hay mayores riesgos de violencia ahora que hace años atrás.

Los disturbios sociales a partir del año 2002 hasta el 2005 han significado la caída de este indicador, al grado de situarse entre los vecinos como el país con mayor riesgo de inestabilidad y violencia desde el 2005 al 2009. La inestabilidad política afectó las garantías que ofrece el país a las inversiones extranjeras.

Estabilidad política: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

Estabilidad política: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Efectividad gubernamental

Mide la calidad de la burocracia y de la prestación de servicio público, el nivel de compromiso del gobierno con la implementación de políticas públicas adecuadas, así como la competencia e independencia respecto a las presiones políticas de determinados grupos.

En los últimos años, sobre todo a partir del año 2002, la percepción de desmejora en la calidad de la burocracia y prestación de servicios públicos se ha deteriorado en forma notoria. El reclutamiento de personal en la administración pública a partir de criterios de lealtad política o corporativa antes que méritos profesionales, ha sido un hábito político desde la recuperación de la democracia. Sin embargo, en el nuevo ciclo institucional las prácticas clientelares se han mantenido, en tanto el gobierno debe satisfacer a las demandas de varios grupos corporativos afectando el buen desempeño de la gestión pública.

Este indicador es altamente importante en el nuevo contexto autonómico del país, toda vez que la efectividad gubernamental es fundamental para el tránsito y la transferencia de competencias a los diferentes niveles autonómicos.

Calidad regulatoria

Mide la habilidad del gobierno para implementar reglas y políticas que no afecten el correcto funcionamiento de los mercados, como los controles de precios, o aquellas otras que imponen restricciones para el desarrollo de la libertad empresarial y comercial (excesiva carga regulatoria).

Las reformas de segunda generación, como lo fueron la capitalización y la consiguiente regulación de los sectores de servicios públicos y financieros, generaron toda una normativa sectorial que permitió al país mantener altos niveles de calidad regulatoria a nivel regional.

Sin embargo, a partir del año 2000, pero sobre todo a partir del 2004, la "guerra por el agua", la "guerra por el gas" y los cambios en la normativa del sector de los hidrocarburos han significado la alteración de la regulación Estado-sociedad-mercado.

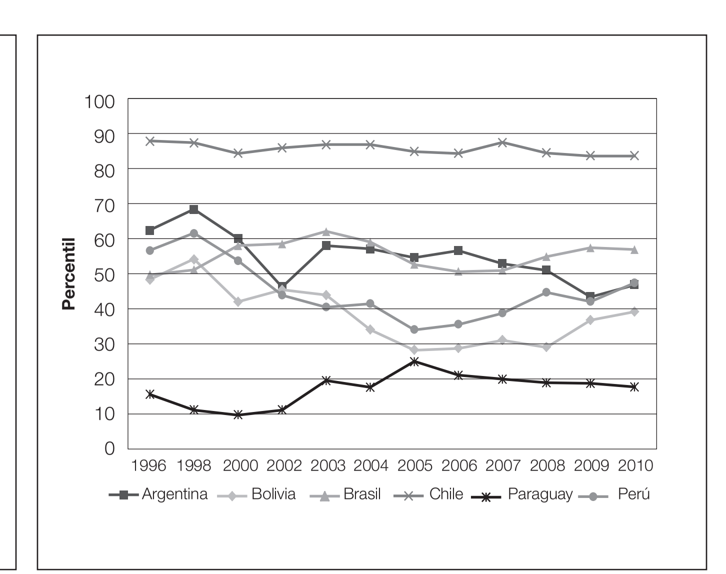
Efectividad gubernamental: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

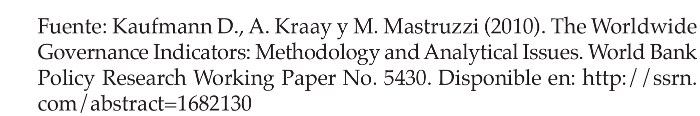
Percentil

Eje Y	0, 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100
Eje X	1996, 1998, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010
Leyenda	Efectividad gubernamental

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Efectividad gubernamental: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos

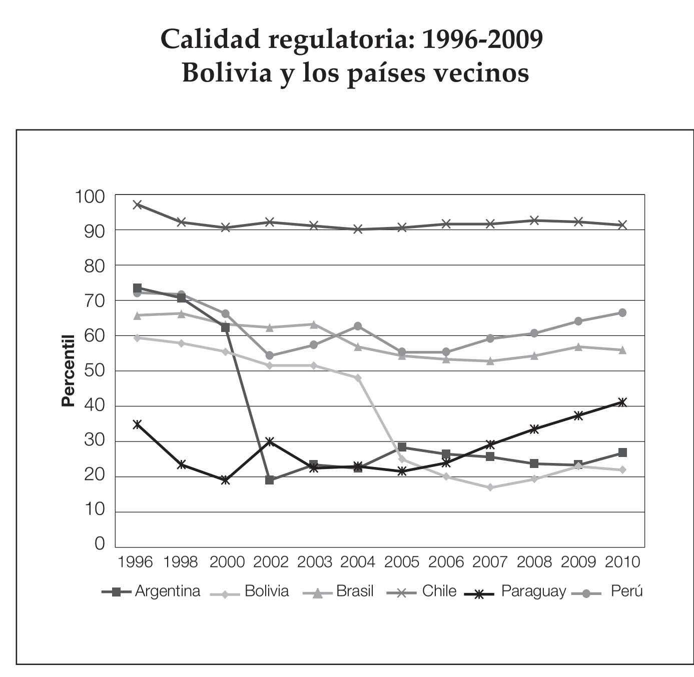



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Calidad regulatoria: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Calidad regulatoria: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Este indicador exhibe la disminución más notable de los seis indicadores de calidad institucional, dado que éste es el indicador más asociado con el neoliberalismo.

Las Autoridades de Control y Fiscalización Social creadas en reemplazo de las Superintendencias no continúan con el principio de la regulación porque no promocionan la empresa o el sector privado, ni regulan a la empresa privada de los excesos que pudiera cometer, sino que más bien asumen un rol de fiscalización y sobrecarga normativa a la iniciativa privada.

Estado de Derecho

Mide el nivel de confianza que tienen los ciudadanos y los agentes económicos en las normas de la sociedad, el cumplimiento de contratos, la eficacia del sistema judicial y la incidencia del crimen. Cuanto menos claras sean las reglas en un país, menores serán los niveles de inversión y, por tanto, menor el crecimiento.

Este indicador exhibe una caída invariable desde el año 2002, lo que expresa una pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, falta de credibilidad en las instituciones públicas, inseguridad de la propiedad privada e incertidumbre en el respeto de las normas y reglas que organizan la convivencia entre gobernantes y gobernados.

Más leyes y una nueva Constitución no generan automáticamente marcos de gobernabilidad y seguridad jurídica, más aún si no están acompañados de cambios en las instituciones informales.

Estado de derecho: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

Percentil

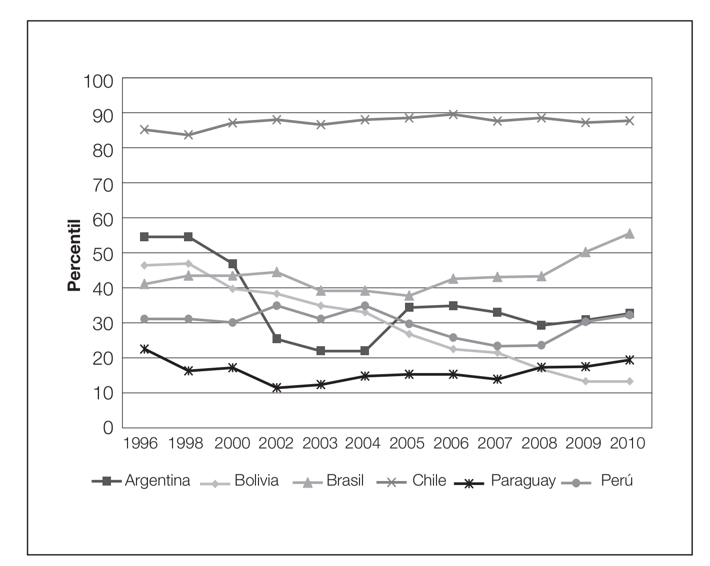
100 90 80 70 60 50 40 30 20 10 0

1996 1998 2000 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Estado de derecho

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Estado de derecho: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Control de la corrupción

Mide las percepciones de corrupción, entendida como el ejercicio del poder público para el beneficio privado.

El indicador de Control de la Corrupción, en líneas generales, no muestra cambios significativos. Esto se explica por el carácter patrimonialista de la cultura política del país; por tanto, actores políticos o corporativos mantienen la lógica prebendal y de beneficio particular o sectorial.

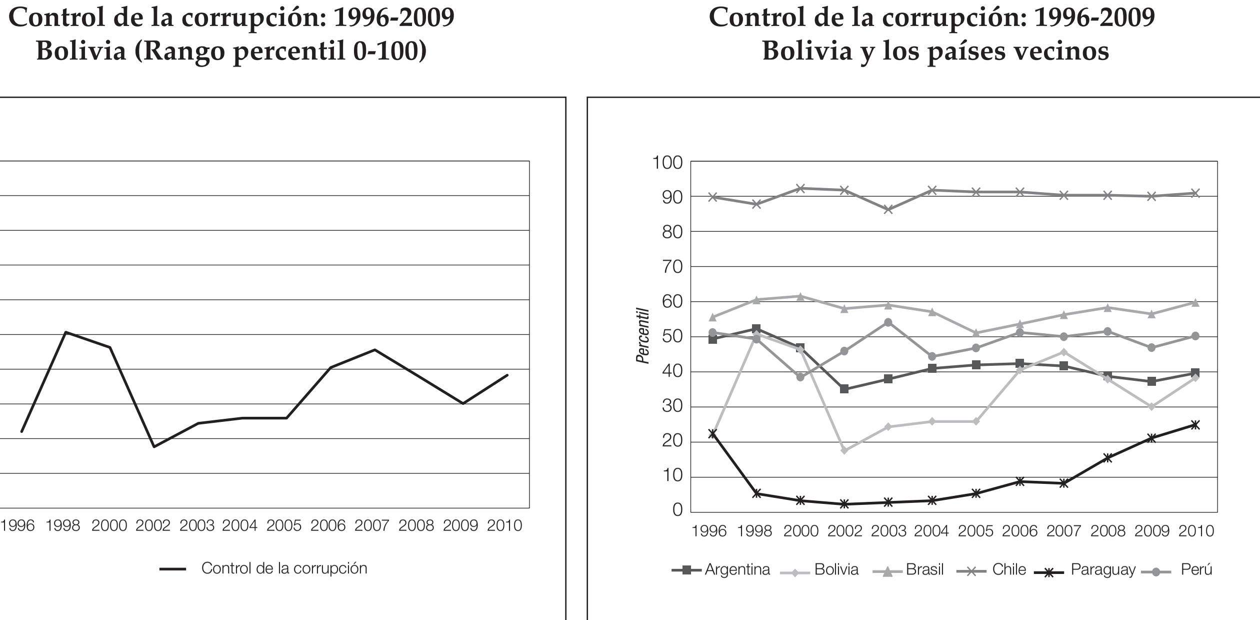
Ninguna reforma institucional con más Estado o más mercado se traducirá en beneficios concretos, en tanto exista el riesgo de que los recursos públicos invertidos sean mal utilizados. La corrupción socava la eficacia de la gestión pública, los objetivos esperados de una reforma y además desincentiva la inversión privada.

Indudablemente el marco institucional que refleja los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial es consecuencia de nuestra historia como país y no sólo del último ciclo institucional.

En 1998, Bolivia estaba por encima del promedio regional en tres indicadores: voz y rendición de cuentas, efectividad gubernamental y Estado de derecho; en dos se encontraba dentro del promedio regional: calidad regulatoria y control de la corrupción. Sin embargo, desde la crisis de gobernabilidad y la reversión de las reformas de primera y segunda generación, en los últimos años, los cinco indicadores han desmejorado sostenidamente, hasta el grado en que hoy Bolivia se encuentra en todos los indicadores por debajo del promedio regional: "En definitiva, después de realizar un análisis de cada indicador para Bolivia, podemos decir que la calidad institucional reflejada en estos indicadores de gobernanza va en caída desde 1995 hasta la fecha. Como se pudo constatar, todos los indicadores presentan valores crecientes negativos, por lo que se puede decir que el marco institucional del país está cada vez más deteriorado. Esto tiene implicaciones importantes en la economía, reflejadas en tasas de crecimiento bajas y niveles de inversión pobres" (Díaz y Aliaga, 2010: 35-36).

Control de la corrupción: 1996-2009
Bolivia (Rango percentil 0-100)

Control de la corrupción: 1996-2009
Bolivia y los países vecinos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1682130

Libertad económica

La libertad económica engloba el derecho que tienen las personas para hacer lo que crean conveniente con lo que está legalmente bajo su propiedad. Este derecho se hace posible a través de un conjunto de libertades que permiten el funcionamiento de los agentes en el mercado, como la libertad de establecimiento de empresa, el uso de las utilidades, la libertad de competencia, etc.

Las libertades económicas están muy débilmente reconocidas en la nueva Constitución. En el Art. 46 y 47 se establece que toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo. Por otra parte en el Art. 314 reconoce implícitamente la libertad de competencia al prohibir el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios. Aunque a la vez el Art. 334.4 instituye que las micro y pequeñas empresas, las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores gozan de preferencias en las compras del Estado. Además los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozan de una protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción, el acceso al crédito y a la asistencia técnica (Art. 47 II y Art. 334.II.).

Por otra parte, las libertades económicas están ampliamente limitadas por un Estado con amplios poderes de intervención, planificación y regulación a través de la participación de la sociedad civil organizada y el control social en la economía privada (Art. 317).

Libertades civiles y derechos políticos

Las libertades civiles comprenden la libertad de prensa, expresión, religión, reunión, pensamiento, acceso a la información, igualdad ante la ley, derecho a la protesta y la organización, el derecho a la privacidad, a la inviolabilidad del domicilio, a la igualdad bajo la ley, etc. (Art. 21-25). En el marco institucional, la defensa y promoción de estos derechos están a cargo de un conjunto de organismos públicos como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, el Órgano Judicial y, dentro de éste, el Tribunal Constitucional Plurinacional y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Los derechos políticos se refieren a la libertad que tienen los ciudadanos para participar en la formación, ejercicio y control del poder político. El derecho a la participación comprende: la organización con fines de participación política; el sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente; la fiscalización de los actos de la función pública; y el derecho a revocar el mandato de las autoridades públicas electas (Art. 240).

Estos derechos sólo quedan suspendidos en caso de tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra; por defraudación de recursos públicos; y por traición a la patria (Art. 26-28). En el ámbito de la estructura institucional, estos derechos están a cargo de un agregado de instituciones tales como el Órgano Electoral, los poderes públicos, los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones indígenas.

Si bien los derechos fundamentales son una limitante al poder, en la nueva CPE hay una contradicción al establecer, por un lado, que existen derechos fundamentales, y, por otra parte, afirmar que todos los derechos son de igual jerarquía (Art. 13.III). Si todos son de igual jerarquía, entonces no hay derechos fundamentales.

Otra característica es que esta ampliación y profundización de derechos hace un especial énfasis en los derechos colectivos (propio de un Estado plurinacional comunitario), frente a los derechos individuales (propio de un estado liberal republicano). Finalmente,

aún más desarrollados y ampliados se encuentran los derechos de las naciones y PIOC que asumen el rol de ciudadanos privilegiados en términos de derechos colectivos, políticos, civiles y económicos (Art. 30-32).

> Pero lo esencial es lo siguiente: el espíritu de un texto constitucional, por más favorable que sea a los derechos humanos y a las garantías jurisdiccionales, no pasará al plano de la praxis cotidiana y del cumplimiento efectivo si la cultura política del autoritarismo y las prácticas correspondientes del aparato estatal continúan siendo las mismas de siempre (Mansilla, 2010: 138).

En suma, es positiva e indiscutible la ampliación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en el marco de la nueva institucionalidad. No obstante, se han desarrollado algunos derechos en forma excesiva sin que el Estado tenga la capacidad y las condiciones necesarias para cumplirlas, más aún en una sociedad con altas demandas, expectativas y altos niveles de capacidad organizativa y de movilización. A lo que se agrega que en la cultura ciudadana y política del país, se lucha más por los intereses que por los derechos.

Otros indicadores de gobernabilidad, calidad institucional y libertades

Otros organismos internacionales reconocidos que miden los diferentes componentes esenciales de la institucionalidad de un país son:

Freedom House. Mide las libertades civiles y derechos políticos elaborados a partir de una evaluación de expertos regionales, especialistas en derechos humanos, académicos, periodistas y algunas figuras políticas. La base de datos incluye 190 países.

En el último informe anual de Freedom House 2011, en un rating del 1 al 7, donde 1 representa a los países sin libertad y el 7 a las naciones con democracias plenas, Bolivia se sitúa en el número 3, correspondiente a los países "parcialmente libres", donde "se protege con más fuerza algunas libertades civiles que otras". (Freedom House, 2011).

Fraser Institute. Desde 1972 mide la libertad económica y el clima de negocios en un país a partir de datos objetivos cuantificables y también valoraciones subjetivas realizadas por distintos investigadores y expertos. De acuerdo al informe Global Petroleum Survey 2011, Bolivia ocupaba el puesto 134 entre 136 países en cuanto a preferencia para realizar actividades económicas en el ámbito petrolero. El informe señala la existencia de "demasiados impuestos para tan pequeños campos petroleros" (…) y la "inestabilidad, política, fiscal y contractual; barreras para los mercados internos y externos" (Fraser Institute, 2011: 62, traducción libre).

Transparencia Internacional. Mide la corrupción que se construye agregando múltiples indicadores que provienen de distintas fuentes. Según el Índice de Percepción de la Corrupción del 2010, se registraron "pequeñas mejoras" que situaron a Bolivia en el puesto 110 de 178 países.

El informe 2010 de Transparencia establece que: "la puntuación baja de la mayoría de los países latinoamericanos refleja el hecho de que las instituciones son débiles, las prácticas de gobernabilidad deficientes y la excesiva injerencia de los intereses privados que continúan frustrando las iniciativas tendientes a promover un desarrollo equitativo y sostenible". (Transparencia Internacional, 2010).

La **Fundación Heritage.** Desde 1995 publica anualmente el Índice de Libertad Económica que analiza la evolución de la libertad económica en 183 países. En el Informe 2011, Bolivia se encuentra en el puesto número 147.

Uno de los objetivos de esta fundación y del informe anual es demostrar que existe una relación fuertemente positiva entre los países que gozan de mayor libertad económica y aquellos que gozan de mayor prosperidad. El bienestar económico es posible en aquellos países donde la libertad económica es mayor.

El informe señala que el desarrollo económico general de Bolivia se ve dificultado por los problemas estructurales e institucionales que impiden la diversificación de la base productiva. "El entorno empresarial es cargado con la burocracia, la corrupción y la aplicación

incoherente de la reglamentación comercial. En general, las políticas intervencionistas siguen perjudicando el entorno empresarial y limitan la inversión privada necesaria para el crecimiento económico más rápido". (Fundación Heritage, 2011).

Foro Económico Mundial (WEF). Esta organización elabora anualmente el Índice de Competitividad Global que mide la competitividad de una economía. El informe está basado en 12 pilares que permiten comparar diferentes dimensiones de la competitividad donde las instituciones son importantes, en tanto son los factores más determinantes para el clima de inversión.

El Informe Global de Competitividad 2010-2011, sitúa a Bolivia en el lugar 108, de un ranking de 139 países. En el aspecto institucional, observa la ineficiencia del marco legal, la poca independencia del Órgano Judicial y el favoritismo y la falta de transparencia en las decisiones gubernamentales. (Foro Económico Mundial, 2011).

Corporación Latinobarómetro. Elabora informes anuales desde 1995 sobre distintos aspectos políticos de la realidad latinoamericana a partir de los datos de encuesta en 18 países.

Según el Informe 2010 y en una escala de cero al 80, la democracia en Bolivia tuvo un aumento de apoyo de 23 puntos, de 45 a 68. Respecto a la satisfacción con la democracia subió de 16 puntos a 32, y sobre la confianza en la democracia en Bolivia subió de 42 el 2003 a 63 el 2007.

La confianza en las instituciones juega un papel importante en la percepción de legitimidad de un régimen político. Si la ciudadanía no confía en sus representantes y sus instituciones, crecen las posibilidades de cambios bruscos de gobierno y períodos prolongados de ingobernabilidad que desincentiva cualquier iniciativa de inversión a largo plazo (Corporación Latinobarómetro, 2010).

International Finance Corporation (IFC)

En asociación con el Banco Mundial, desarrolla anualmente el Índice de Clima Económico que mide las facilidades o restricciones

que la iniciativa privada encuentra al establecer negocios en un país. En el último informe "Hacer negocios 2011: Creando oportunidades para los emprendedores", Bolivia ocupa el puesto 149 entre 183 economías, confirmando que los trámites para iniciar una empresa o una actividad legal es engorrosa, costosa y complicada.

El Informe señala que "las inversiones no llegan por gravitación, sino que responden a marcos institucionales determinados", donde la incorporación de las herramientas tecnológicas en la gestión pública para mejorar su transparencia, agilidad y eficacia puede crear condiciones para revertir imágenes nacionales negativas para hacer negocios (International Finance Corporation, 2011).

Fundación Property Rigths Alliance

Anualmente elabora un informe sobre la base de 70 países alrededor del mundo, incorporando tres ámbitos en el análisis: el ambiente político y legal, el respeto a los derechos de propiedad físicos y el respeto a los derechos de propiedad intelectual.

En el ranking del índice global, nuestro país ocupa el puesto 69 de un total de 70 países, es decir, casi todos los países en el mundo ofrecen mejores garantías, protección y respeto a la propiedad privada. En cuanto al ambiente político y legal, el país ocupa el puesto 57, por los problemas de transparencia e independencia del sistema judicial, corrupción y estabilidad política. Respecto al derecho propietario el país se ubica en el puesto 67 por los serios problemas en la efectividad de la protección a la propiedad, en el registro de la propiedad, lo que dificulta el acceso al crédito. Finalmente, respecto al derecho de propiedad intelectual, por las dificultades en la protección y respeto a las patentes y la piratería, Bolivia se encuentra en el puesto 69 de los 70 países (Fundación Property Rigths Alliance, 2011).

Bibliografía del Anexo 2

Corporación Latinobarómetro
2010 *Informe 2010*. Santiago de Chile. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.latinobarometro.org

Díaz Valdivia, Carlos Andrés y Aliaga Lordemann, Javier
2010 "Análisis de la relación entre calidad institucional, recursos naturales y crecimiento económico". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*. Nº 14. Noviembre. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC)-Universidad Católica Boliviana. pp. 7-40.

Foro Económico Mundial
2011 *Informe de Competitividad Global 2010-21011*. Ginebra-Suiza. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.weforum.org]

Fraser Institute
2011 *Global Petroleum Institute Survey*. Vancouver-Canadá: Fraser Institute. [Informe disponible en el sitio Web: [http://www.fraserinstitute.org]

Freedom House
2011 *Freedom in the World-The Authoritarian Challenge to Democracy*. Washington DC: Freedom House. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.freedomhouse.org]

Fundación Heritage
2011 *Índice de Libertad Económica Momento de la oportunidad y la prosperidad económicas*. Washington DC. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.heritage.org]

Fundación Property Rigths Alliance
2011 *Índice Internacional de Derechos de Propiedad*. Americans for Tax Reform Foundation/Property Rights Alliance. [Informe disponible en el sitio Web: www.propertyrightsalliance.org]

International Finance Corporation (IFC) – Banco Mundial
2011 *Hacer negocios 2011: Creando oportunidades para los emprendedores*. Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera

Internacional. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.ifc.org/research]

Transparencia Internacional
2010 *Barómetro Global de la Corrupción 2010*. Berlín-Alemania. [Informe disponible en el sitio Web: http://www.transparency.org

Autores

Horst Grebe López

Ingeniero comercial (Universidad Técnica de Berlín), con maestría y doctorado en Economía Política (Universidad de Economía de Berlín). Ha sido Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), de Minería y Metalurgia (1984) y de Desarrollo Económico (2004-2005). Actualmente es presidente del Instituto PRISMA.

Mauricio Medinaceli Monrroy

Economista, graduado en la Universidad Católica Boliviana (1994), con estudios de Postgrado en Chile (1997) y Alemania (2001). Fue Ministro de Hidrocarburos (2005-2006) y coordinador de Hidrocarburos en OLADE (2008-2010). Consultor del Banco Mundial, CAF, BID, PNUD, GTZ, PIEB, PKF Consulting Group, Prisma Energy America Do Sul, Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Actualmente asesora al Gobierno de Afganistán. Es profesor de varias universidades en Ecuador y Bolivia, y tiene publicaciones y libros relacionados con el sector hidrocarburífero.

Rodrigo Fernández Ortiz

Licenciado en Ciencia Política y Comunicación Social. Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos y Relaciones Internacionales. Fue investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Pratt de Chile y Coordinador Nacional de

Amnistía Internacional-Bolivia. Actualmente es investigador del Instituto PRISMA.

Cristina Hurtado de Mendoza Carranza

Licenciada en Economía (UCB), con diplomado en Periodismo Económico y Financiero así como también en Relaciones Internacionales: La Unión Europea. Especialista en temas de cambio climático, agricultura sostenible y comercio internacional. Actualmente trabaja como investigadora para el Instituto PRISMA.